

COMPARAZIONI
COSTITUZIONALI

COLLANA DIRETTA DA ELEONORA CECCHERINI

Giancarlo Rolla

**ORIGINE E SVILUPPO
DEL FEDERALISMO
AMERICA LATINA, SPAGNA, ITALIA**

EDITORIALE
SCIENTIFICA

E
S

COMPARAZIONI COSTITUZIONALI

Collana diretta da Eleonora Ceccherini

Collana diretta da
Eleonora Ceccherini

Comitato scientifico:

Francisco Balaguer Callejón, Silvio Gambino, Javier Jiménez Campo, Elisabetta Palici di Suni, Marie Claire Ponthoreau, Giancarlo Rolla, Pedro Salazar, Dian Schefold

Comitato editoriale:

Sonia Gottardo, Simone Pitto

Le pubblicazioni della presente collana sono sottoposte a un procedimento di revisione finalizzato a verificare la corrispondenza del lavoro a un elevato livello di qualità scientifica.

1. Pubblicazione monografie

Per la pubblicazione di un lavoro monografico occorre la presentazione o del direttore o di un membro del comitato scientifico. Il lavoro è oggetto di revisione da parte di almeno un revisore scelto dal direttore all'interno del comitato scientifico o esterno; in caso di parere negativo da parte di due revisori, il lavoro non può essere pubblicato; nel caso di giudizio negativo da parte di un revisore, il testo può essere sottoposto al giudizio del comitato scientifico.

I revisori ricevono il testo da valutare senza indicazione dell'autore, al quale non viene comunicata l'identità dei revisori.

2. Pubblicazione di volumi collettanei

Per la pubblicazione di volumi collettanei, occorre la presentazione o del direttore o di un membro del comitato scientifico. Il curatore assume anche le funzioni di revisore, tuttavia, ogni contributo può essere sottoposto a doppia procedura anonima di refe-raggio; dell'attivazione di tale procedura si dà conto per ogni singolo lavoro o nell'introduzione/premessa.

GIANCARLO ROLLA

**ORIGINE E SVILUPPO
DEL FEDERALISMO**

America latina, Spagna, Italia

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2025 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

www.editorialescientifica.it
info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-921-3

INDICE

CAPITOLO PRIMO

IL CONTRIBUTO DEL PENSIERO FEDERALE ALLA TEORIA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

1. Il pensiero federale nel suo divenire storico	1
2. L'“anomalia” del federalismo canadese	14
3. Due elementi essenziali del pensiero federale: l'idea di Repubblica e la sovranità popolare	24
4. Federalismo e rappresentatività dei territori	33
5. Dal federalismo all'autonomia	43
6. Frammenti di sovranità popolare negli ordinamenti retti dal principio di autonomia	53
7. <i>Segue</i> : nuove prospettive costituzionali emergenti dalla disciplina dei diritti delle popolazioni indigene	61

CAPITOLO SECONDO

AMERICA LATINA: IL COSTITUZIONALISMO DEL PERIODO INDIPENDENTISTA E L'OPZIONE FEDERALE

1. L'apporto del pensiero francese e anglosassone al primo costituzionalismo latinoamericano	73
2. Le <i>Cortes constituyentes</i> di Cadice e il primo costituzionalismo americano	81
3. La crisi della Monarchia spagnola e i <i>movimientos insurgentes</i> nel continente americano	87
4. Il dibattito costituente in tema di forma di Stato e il consolidamento dell'idea federale: la costituzionalizzazione del principio federale in Messico	101
5. I progetti per costituzionalizzare il principio federale in Centroamerica	109
6. La nascita e la costituzionalizzazione dell'idea federale in alcuni Stati del Sud America	115
7. In conclusione. Peculiarità e limiti dell'esperienza federale in America latina	127

CAPITOLO TERZO

REPUBBLICA, FEDERALISMO E INDIPENDENTISMO.
IL DIBATTITO SULLA FORMA DI STATO IN SPAGNA

1. Pensiero federale e repubblicano nel costituzionalismo spagnolo. Alcune considerazioni preliminari	133
2. I movimenti federali nel corso del Secolo XIX. Da Cadice al costituzionalismo liberale	145
3. Il <i>Sexenio Democrático</i> e la proposta federale nella Prima Repubblica	154
4. Federalismo e autonomia nella Seconda Repubblica	159
5. Caratteri della transizione democratica in Spagna	169
6. Dallo Stato integrale allo Stato composto. Il tema delle nazionalità nel dibattito delle <i>Cortes constituyentes</i> del 1978	179
7. L'attuazione dello <i>Estado autónomico</i> e il dibattito sul suo futuro: tra riforma costituzionale e revisione degli Statuti	186
8. Dall'idea federale al principio di autodeterminazione	196

CAPITOLO QUARTO

DALLA FORMAZIONE DI UNO STATO
UNITARIO CENTRALIZZATO ALLA SCELTA REGIONALISTA.
LA PARABOLA DEL PENSIERO AUTONOMISTICO IN ITALIA

1. Il pensiero federale nel periodo preunitario	207
2. L'unificazione nazionale e il prevalere del centralismo	222
3. La crisi degli Stati unitari accentratî e la ripresa del movimento federalista	227
4. Il dibattito sul futuro assetto della Repubblica all'interno del movimento antifascista	232
5. Il nodo delle identità storiche e linguistiche: tra tendenze separatiste e regionalismo speciale	244
6. La stella polare smarrita del regionalismo speciale	266
7. La regionalizzazione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea costituente	271
8. Sviluppo, e riconfigurazione del regionalismo ordinario	282
9. La travagliata <i>via crucis</i> delle riforme costituzionali: dalle Commissioni bicamerali alla revisione dell'intero Titolo V della Costituzione	292
10. La progressiva accentuazione di una tendenza centripeta del regionalismo italiano e la crisi delle forme di regionalismo maturo	301
11. Le difficoltà del regionalismo omogeneo: tra il periodico emergere di pulsioni indipendentistiche e richieste di asimmetria	307

IL CONTRIBUTO DEL PENSIERO FEDERALE
ALLA TEORIA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Il pensiero federale nel suo divenire storico. – 2. L’“anomalia” del federalismo canadese. – 3. Due elementi essenziali del pensiero federale: l’idea di Repubblica e la sovranità popolare. – 4. Federalismo e rappresentatività dei territori. – 5. Dal federalismo all’autonomia. – 6. Frammenti di sovranità popolare negli ordinamenti retti dal principio di autonomia. – 7. *Segue*: nuove prospettive costituzionali emergenti dalla disciplina dei diritti delle popolazioni indigene.

«Se ci si domanda perché appaiono assai forti le rivendicazioni all’autonomia, vengono innanzitutto in mente le parole che la scrittrice M. Yourcenar mette in bocca all’imperatore Adriano: “non si trattava di privare le città delle loro libertà civili; al contrario, su questo punto come su tanti altri, abbiamo tutto da guadagnare a non imporre con la forza un’unità fittizia, anzi mi fa persino meraviglia che municipi spesso più antichi di Roma siano così pronti a rinunciare ai loro costumi, talvolta pieni di saggezza, per assimilarsi in tutto alla capitale» (M. YOURCENAR, *Memorie di Adriano*, Milano, 2014, 213).

1. *Il pensiero federale nel suo divenire storico*

L’ideale autonomistico incarna un’aspirazione non circoscrivibile a una specifica fase storica, in quanto esprime l’aspirazione di una comunità, localizzata in un determinato territorio a rivendicare la propria libertà e autonomia decisionale; essa, inoltre, si realizza con modalità differenti che vanno dalla rivendicazione di forme di autogoverno, all’esercizio di funzioni sovrane all’interno dello Stato, sino a comprendere la richiesta di uno *status* indipendenza.

Tuttavia, l’analisi dei fenomeni giuridici non può prescindere né da un ancoraggio al contesto politico e culturale che ha prodotto un determinato assetto istituzionale, né dalle modificazioni che la specificità delle singole culture costituzionali ha generato in ordinamenti che si sono ispirati a un “modello” astratto: infatti, disposizioni costituzionali simili, ma codificate in contesti differenti, producono in genere effetti sostanzialmente diversi.

Per evitare questo rischio è necessario legare l’analisi delle norme allo studio dei processi storici, i quali consentono di comprendere perché alcu-

ne scelte hanno prodotto determinati effetti e non altri, pur astrattamente possibili; le ragioni per cui le stesse idee in certi contesti hanno fruttificato, mentre in altri si sono inaridite. In altri termini, la conoscenza del diritto non si può basare sull'interpretazione di scelte normative tra di loro slegate – reciprocamente indipendenti – ma deve concatenarle l'una all'altra per ricostruire il loro processo di sviluppo nel tempo e nello spazio. In altri termini, la storia e la cultura giuridica possono essere considerate l'“anima” dei sistemi giuridici che operano nei diversi contesti geografici¹.

Nel caso dello studio delle forme di Stato cui è dedicato il presente volume, l'analisi storica consente sia di comprendere le dinamiche generali che hanno contraddistinto i sistemi unitari federali e decentralizzati, sia di meglio mettere a fuoco le varianti che il “modello” generale dello Stato costituzionale ha prodotto in diversi ambiti geografici².

Il nucleo essenziale e connotativo del modello federale è individuabile nell'integrazione tra la separazione orizzontale dei poteri e la distribuzione verticale delle funzioni; così come presuppone l'esistenza di una chiara volontà dei territori di unirsi, pur senza rinunciare alla propria originaria autonomia³.

Il federalismo si afferma come reazione allo Stato assoluto europeo: in Europa trova i suoi riferimenti storici e culturali nell'Unione delle sette Province dei Paesi Bassi contro il disegno accentratore del Re di Spagna Filippo II e nella reazione dei Cantoni svizzeri ai tentativi di omogeneizzazione della Francia giacobina; mentre nel continente americano ha assunto i caratteri di una rivoluzione contro il colonialismo inglese nel Nord America e di una reazione agli Imperi spagnolo e portoghese in Messico e nel Sud America.

In tali esperienze – che la dottrina ha qualificato come ordinamenti federativi o federalismo “originario”⁴ – si assiste a una fruttuosa sinergia tra federalismo e volontà sovrana dei territori, che concepisce le Costituzioni come l'esito di un patto, di un accordo che trova fondamento nella libera volontà di coloro che l'hanno approvato. Si determina, quindi, un'unione di territori liberi, giuridicamente eguali, accomunati da elementi di natura geografica, culturale, economica e politica.

¹ Sul necessario intreccio tra storia e comparazione si veda: G. BOGNETTI, *Sistemi giuridici comparati*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, IX, 1999, 44 ss. Si veda anche, L. PEGORARO, *Comparación jurídica y uso “externo” de las otras ciencias*, in *Revista de investigación jurídica*, 7, 2012, 314 ss.

² Nel caso del nostro lavoro, la comparazione avrà ad oggetto come il principio di autonomia si è realizzato nel continente americano e nell'Europa continentale.

³ In questo senso anche: R. TONIATTI, *La riforma costituzionale in senso federale*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1997, 393 ss.

⁴ Così S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993.

Inoltre, questi processi federali originari hanno cercato di inserire l'idea di Nazione – intesa come ordinamento unitario formato dal territorio (che plasma i suoi abitanti), dalla razza (che produce una identità di sangue e di origine), dalla lingua (come espressione di una comune cultura) – all'interno di una prospettiva democratica secondo cui l'unione è frutto della volontà umana, della scelta di essere regolati da norme comuni e di essere rappresentati da una unica assemblea⁵.

Non a caso le precondizioni per dar vita ad una Federazione furono individuate, da un lato, nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia o da una comune identità nazionale e, dall'altro lato, nella volontà degli abitanti di quei territori di conseguire l'unione, ma non l'uniformità. La propensione unitaria che animava le prime esperienze era tanto evidente da far considerare il federalismo come un “passaggio verso l'unità di governo”⁶. Rivelatrici appaiono in proposito le pagine dei *Federalist Papers*, laddove individuano la differenza tra Confederazione e Federazione nel fatto che la prima costituisce semplicemente un “assemblaggio di società o un'associazione di due o più Stati”, mentre lo Stato federale, lungi dall'implicare l'abolizione dei governi statali, li rende parte costituente della sovranità nazionale e lascia in loro possesso alcune funzioni proprie del potere sovrano⁷.

Per comprendere il rapporto tra patto politico e federalismo è rivelatore l'intervento del delegato della Pennsylvania, James Wilson, il quale sostenne che la libertà federale fosse un nuovo tipo di libertà, in base alla quale le comunità che istituiscono una Repubblica federata cedono al livello federale parte della loro indipendenza politica, ma limitatamente a ciò che è utile per conseguire un maggior beneficio; invece, conservano tutti gli altri diritti a cui non si è espressamente rinunciato.

L'altro elemento costitutivo del patto federale è individuabile nel riconoscimento del principio democratico e rappresentativo, secondo cui un governo è legittimo solo se si fonda su di una Costituzione e se il popolo diviene il depositario della sovranità: come scrisse efficacemente Thomas Paine, mentre nei regimi assoluti «il Re è la legge», nei paesi liberi il «Re è la legge» prodotta dalle Assemblee composte dai rappresentanti popolari in altri termini, secondo il suo pensiero⁸.

⁵ Si veda, ad esempio P.S. MANCINI, *Sobre la nacionalidad*, Madrid, 1985; J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, 2019.

⁶ Così J. BRYCE, *The American Commonwealth*, London, 1888, 906.

⁷ *Federalist* n. 9.

⁸ T. PAINE, *Common Sense*, in T. PAINE, *Collected Writings*, New York, 1995. Per una ricostruzione teorica del federalismo: C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968; D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, VI, 1991, 273 ss.

Un carattere genetico comune ha caratterizzato i *federalizing processes* che si sono realizzati in Europa, negli Stati Uniti d'America e in ampi territori dell'America latina: individuabile nella circostanza che la formazione dei nuovi ordinamenti è stata anticipata da vittoriose rivoluzioni indipendentistiche di popoli che si sono emancipati dalla soggezione coloniale (negli Stati Uniti d'America, nel Messico, nel Venezuela e nell'Argentina) o hanno riacquisito antiche forme di autonomia (Paesi Bassi e Svizzera).

Le Province dei Paesi Bassi, che da tempo godevano di una condizione di sostanziale indipendenza, reagirono al progetto strategico di Filippo II (divenuto Re di Spagna nel 1555) di realizzare in Europa una Monarchia nazionale centralizzata; di conseguenza nel 1576 stipularono un patto di pacificazione che doveva sia superare le divisioni su base religiosa (il Sud cattolico e il Nord calvinista) sia garantire un impegno comune per difendere la loro autonomia da aggressioni esterne. Tale accordo, tuttavia, non ebbe un seguito significativo e nel 1579 si produsse la divisione tra i territori del Nord e del Sud, che si federarono nella Lega di Utrecht.

Tale unione rispondeva più alla figura della Confederazione che a quella di Federazione: l'obiettivo perseguito era limitato – riassumibile a un'alleanza militare per combattere contro la Spagna –, nonostante la presenza di formule che sembrerebbero far riferimento alla natura perpetua dello stesso⁹; inoltre, i poteri assegnati all'Unione erano limitati e consistevano essenzialmente nella difesa dei diritti e privilegi dei territori, nella politica estera, nella politica militare e nella regolazione delle finanze. Inoltre, le decisioni fondamentali dovevano essere assunte all'unanimità, così come unanime doveva essere sia l'interpretazione da dare alle clausole presenti nell'Atto di Unione, sia la richiesta per introdurre eventuali modificazioni del testo¹⁰.

In Svizzera, l'opzione federale maturò come reazione all'intervento della Francia rivoluzionaria che, nel 1798, aveva imposto a tali territori un'omogeneizzazione forzata e trovò la configurazione in senso federale nel 1848. In questo caso il *federalizing process* si svolse attraverso passaggi successivi, risalenti nel tempo, che andarono dall'autonomia all'indipendenza dal sovrano, sino a una Unione di territori liberi. Il nucleo originario della Confederazione può essere fatto risalire addirittura al 1291, allorché alcune comunità rurali di montagna si unirono per difendersi dai popoli germanici, per regolamentare lo sfruttamento delle valli montane e praticarono forme di decisione che si ispiravano alla democrazia diretta. Ovviamente, si trattava

⁹ Il testo, infatti, faceva riferimento alla natura perpetua del patto, al divieto di recesso dello stesso per qualsiasi ragione, di indissolubilità della nuova entità.

¹⁰ Per maggiori riferimenti su questa esperienza storica si rinvia a: P. GEYL, *The Revolt of Netherlands (1555-1609)*, New York, 1958.

di un'unione rudimentale, la cui struttura centrale non esercitava funzioni normative, né esecutive.

Nel tempo, i territori aderenti all'Unione aumentarono sino a raggiungere, al tempo della Rivoluzione francese, il numero di 13 Cantoni. In seguito all'invasione francese fu approvata la Costituzione del 1798, la quale modellò l'organizzazione dei Cantoni secondo i principi centralistici della Rivoluzione: con una formulazione che intese annullare con un tratto di penna secoli di storia, affermò che la Repubblica elvetica è «una ed indivisibile». Per fronteggiare la prevedibile reazione dei territori, Bonaparte approvò poco dopo – con la collaborazione di una delegazione di deputati svizzeri – il c.d. «Atto di Mediazione», che ripristinò l'indipendenza dei singoli Cantoni e configurò una limitata struttura federale, istituendo sia un organo monocratico che univa le funzioni del Capo dello Stato e del Governo, sia una Dieta composta dai rappresentanti dei territori cantonali che compartiva con i Cantoni le tre funzioni principali (legislativa, esecutiva, giurisdizionale).

Inoltre, fu corretto il principio dell'eguale rappresentatività dei territori, sostituendolo con quella della popolazione dei singoli Cantoni; mentre il criterio dell'unanimità lasciò il posto a quello di una maggioranza qualificata per le decisioni più importanti.

I Cantoni si ribellarono contro queste decisioni imposte dall'esterno e riuscirono a stringere nel 1815 un Patto federativo approvato dai rappresentanti cantonali, ma senza la ratifica da parte dei singoli governi. Tale patto sancì l'eguaglianza tra i Cantoni, l'omogeneità istituzionale tra gli Stati e la Federazione, una Dieta centrale composta dai delegati dei Cantoni, i quali decidevano nel rispetto del vincolo di mandato; mentre, quando questo organo non era riunito, le funzioni necessarie erano esercitate da un Comitato (*Vorort*). Infine, non erano previsti organi giurisdizionali, dal momento che la soluzione delle controversie doveva seguire delle procedure arbitrali, mentre la Federazione poteva intervenire solo in caso di inadempimento del giudicato.

Prima dell'approvazione della Costituzione federale del 1848, che segnò la nascita di un vero ordinamento federale e diede fine ai conflitti tra i Cantoni liberali e quelli cattolico-conservatori, il processo di federalizzazione visse due fasi non omogenee: la prima (detta della restaurazione) si caratterizzò per il tentativo di ripristinare istituti risalenti al periodo anteriore alla Rivoluzione francese; il secondo (della rigenerazione) favorì l'introduzione negli ordinamenti cantonali dei principi di libertà e di eguaglianza e la trasformazione in senso democratico della forma di governo. Nel contempo si produsse uno spostamento della sovranità dai Cantoni verso la Federazione, a cui fu assegnato il compito di armonizzare le molte differenze che contraddistinguevano la realtà di quel paese: religiose (tra protestanti e cattolici),

economiche (tra un'economia precapitalistica e un'altra liberale) e politiche (tra conservatori e giacobini)¹¹.

Il testo costituzionale del 1848 ha rappresentato un'abile sintesi tra il tradizionale pluralismo dei territori e un legame federale in grado di creare un forte senso di appartenenza: la condivisione di tradizioni e valori propri della storia si è combinata con una salda identificazione nazionale. L'assetto costituzionale aveva il suo perno politico nell'Assemblea federale, un organo bicamerale con una rappresentatività differenziata ad immagine della soluzione adottata negli Stati Uniti d'America: il Consiglio Nazionale era eletto dai cittadini, mentre il Consiglio degli Stati rappresentava – in misura eguale – i Cantoni, dando espressione al dualismo “popolo-territori” tipico degli ordinamenti federali originari.

Il potere esecutivo, a sua volta, era esercitato dal Consiglio federale: un organo formato da sette membri nominati dalle due Camere tra tutti i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio Nazionale, probabilmente su ispirazione sia del Direttorio della Costituzione francese dell'anno III (“importata” in Svizzera nel 1798), sia della consuetudine vigente in diversi Cantoni. Mentre il Presidente, eletto dall'assemblea tra i suoi componenti, durava in carica un anno operando essenzialmente come un *primus inter pares*¹².

Dall'altra parte dell'oceano, le colonie inglesi – dopo il rifiuto della madre patria di accogliere le richieste scaturite dalla protesta fiscale contro il *Tea Act* del maggio 1773, riassumibili nel riconoscere la competenza esclusiva dei Parlamenti dei territori del Nord America in materia di tassazione e politica interna, giustificata dal principio “*no taxation without representation*” – approvarono il 4 luglio 1776 la Dichiarazione di indipendenza. Con tale *Act* i rappresentanti delle colonie, riuniti in un Congresso generale, affermarono solennemente la volontà di essere Stati liberi e indipendenti, svincolati da ogni obbedienza alla Corona inglese, il loro diritto di esercitare pienamente i poteri connessi allo *status* di sovranità.

Successivamente, nel Congresso di Filadelfia del 1777 vennero indicati i principi cardine di un assetto confederale, individuati nella conservazione della sovranità di ciascuno Stato salvo i poteri esplicitamente delegati alla Confederazione, nella volontà di unirsi per la comune difesa e sicurezza, nell'intento di perpetuare i rapporti di amicizia tra i popoli degli Stati dell'Unione, nella condizione di parità di ogni Stato all'interno della Con-

¹¹ W. RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948*, Neuchâtel, 1948; S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Milano, 1993, 167 ss.

¹² L. LACCHÈ, *Una “mobile complessità: costituzionalismo e democrazia nella Svizzera del XIX secolo*, Barcelona, 1999, 175; E.R. PAPA, *Storia della Svizzera dall'antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, 1993.

federazione, nella perpetuità di tale Unione che potrebbe essere modificata solo con la ratifica da parte dei Parlamenti di tutti gli Stati.

Il percorso costituzionale verso la Federazione si concluse (sempre a Filadelfia) con l'approvazione nel 1787 della Costituzione federale, che si propose il duplice obiettivo di superare i limiti dei precedenti *Articles of Confederation* e di delineare un assetto costituzionale in grado di assicurare *a more perfect Union* tra gli Stati: a tal fine, vennero accentrare tutte le funzioni inerenti alla pace e alla sicurezza nazionale, mentre sotto il profilo organizzativo si affidarono tali compiti al Presidente federale e del Senato, ritenendo il Congresso inadeguato per la sua composizione ampia e fluttuante.

Inoltre, con il passaggio dall'assetto Confederale a quello Federale i padri costituenti intesero conseguire alcuni obiettivi politici: individuabili nell'assicurare la coesistenza di gruppi sociali che vivono in territori contigui, nel favorire la formazione di una economia liberista di mercato, ma soprattutto nel dotare il potere federale degli strumenti idonei ad imporsi, nell'interesse generale, sugli interessi particolari dei singoli Stati.

Sul piano più propriamente costituzionale, invece, le principali innovazioni possono essere individuate nell'introduzione di una gerarchia tra il patto costituente – formalizzato nel testo del 1787 – e i poteri costituiti (quindi, una Costituzione rigida), nella presenza di una clausola di supremazia federale nei confronti degli Stati, in una sovranità ripartita tra i territori e il popolo degli Stati Uniti d'America con la conseguente configurazione del Parlamento come espressione della rappresentatività sia del popolo (Congresso) che dei territori (Senato), nella natura immediatamente vincolante delle norme federali nei confronti di tutti i cittadini¹³.

I processi costituenti che hanno coinvolto diverse ex colonie spagnole in America latina furono sicuramente influenzati dall'esperienza del federalismo statunitense sia per quanto riguarda i passaggi che portarono alla fase costituente vera e propria, sia con riferimento alla modellistica istituzionale adottata.

Con riferimento al primo aspetto, si è avuta dapprima una dichiarazione di indipendenza da parte dei singoli territori, quindi la solenne approva-

¹³ Tra i molti si veda: R. BEEMAN, S. BOTERIN, E. CARTEN, *Origins of the Constitution and American National Identity*, Chapel Hill, 1987; R. BERGER, *Federalism: the Founders' Design*, New York, 1984; D.J. ELAZAR, *American federalism. A view from the States*, New York, 1984; S.H. BEER, *To Make a Nation. The rediscovery of American Federalism*, Harvard, 1993. In ambito europeo: R. BLANCO VALDÉS, *De la Convención de Filadelfia a la construcción de los Estados Unidos (un ejemplo federal)*, in *Costituzione, diritti, Europa*, Napoli, 2019, 81 ss.; P. BIGLINO CAMPOS, *En las orígenes del federalismo: la formación del modelo norteamericano*, in *La democracia constitucional*, Madrid, 2002, 1131 ss.; G. BUTTÀ, *John Adams e gli inizi del costituzionalismo americano*, Milano, 1988.

zione, con un atto costituente, della forma federale: in Venezuela, la scelta federale fu deliberata dal *Congreso General de las Provincias de Venezuela* subito dopo la dichiarazione di indipendenza del 1811; la Federazione argentina nacque in seguito alla Convenzione costituente di Santa Fe del 1853, cui parteciparono i rappresentanti delle diverse Province autonome. Così come in Messico la rivendicazione federale fu promossa dai territori che in precedenza avevano lottato per la propria indipendenza: Jalisco, Yucatán, Oaxaca e Querétaro¹⁴.

Sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale, poi, le nuove Costituzioni approvate nelle *ex* colonie spagnole fecero propri diversi principi propri del costituzionalismo nordamericano – dall'opzione repubblicana al bicameralismo, dal presidenzialismo alla rinnovazione periodica dei componenti le due assemblee o alla collocazione di una Corte Suprema al vertice del sistema giudiziario – così come la conoscenza delle opere di Thomas Paine e di William Burke, della “Democrazia in America” di Tocqueville e, soprattutto, dei *Federalist Papers* di Jay, Hamilton e Madison fu determinante nella formazione del pensiero federale latino americano.

Ciononostante, non va sottovalutato come l'influenza del Costituzione del 1787 risultò spesso più formale che sostanziale, in quanto si tentò di riprodurre alcune scelte presenti nel testo nordamericano senza considerare adeguatamente la differenza dei contesti politici e istituzionali. Si è verificato, cioè, un trapianto formale, non sostanziale di formule costituzionali. Inoltre, per una corretta comparazione non va dimenticato che il federalismo nordamericano fu il risultato di un processo ascendente promosso dalle *ex* colonie, mentre quello americano si è caratterizzato sostanzialmente come l'esito della decomposizione di due Imperi, animato dalla volontà di non perdere i legami culturali, economici e giuridici che esistevano tra i diversi territori¹⁵.

Eguale, non va sottovalutata l'influenza esercitata dall'esperienza delle *Cortes* di Cadice il cui art. 1 («la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios») fu interpretato nei territori di oltremare non solo come il passaggio della sovranità dal Re alla Nazione spagnola, ma anche come il riconoscimento di un certo grado di autonomia giustificato da ragioni storiche e territoriali. D'altra parte, sul piano pratico la definizione dei livelli di governo che dovevano dar vita alle diverse Fede-

¹⁴ In particolare, la Deputazione provinciale di Jalisco pubblicò un Manifesto a favore di una Repubblica federata che fissò alcuni principi fondamentali che trovarono conferma negli *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* del 1824. Sul punto si rinvia al Capitolo secondo di questo volume.

¹⁵ Per un maggior approfondimento si rinvia al Capitolo secondo.

razioni fu favorita dal radicamento delle riforme amministrative introdotte nel periodo coloniale: come nel caso dell'organizzazione decentrata delle Intendenze e delle Province in Messico, Argentina e Venezuela; o dell'importanza delle *Capitanías*, centri di decentramento politico, amministrativo ed economico che in Brasile favorirono il formarsi in quei territori di sentimenti indipendentisti¹⁶.

La sintesi tra l'influenza degli Stati Uniti d'America e dell'esperienza gaditana ha dotato i movimenti indipendentisti e federativi dell'America latina di principi comuni: come l'attribuzione alle comunità territoriali dello *status* di soggetto sovrano, il diritto di ogni popolo di autogovernarsi, la competenza delle Province, libere e giuridicamente eguali, di unirsi volontariamente all'interno di una Federazione per perseguire il bene comune¹⁷.

Nonostante le evidenti specificità che connotano le singole esperienze non sembra, tuttavia, arbitrario affermare l'esistenza di un modello latino-americano di assetto federale: sia perché le diverse realtà possedevano elementi comuni come il legato delle *Cortes* di Cadice, l'eredità lasciata dalla religione cattolica e dalla tradizione giuridica spagnola e portoghese, l'elemento linguistico che, nella fase dell'indipendenza, ha costituito un potente veicolo di comunicazione delle idee¹⁸; sia a causa di alcuni profili "degenerativi" che hanno differenziato la realtà federale latinoamericana da quella degli Stati Uniti d'America¹⁹.

Per meglio comprendere la diversità che contraddistingue il pensiero federale europeo dalle esperienze in atto nel continente americano, mi sembra utile ricorrere a un'immagine presa dal mondo naturale: nel senso che il diritto comparato può essere paragonato a un ghiacciaio che, muovendosi, segue dei percorsi originariamente non previsti, in quanto si adatta alla morfologia del territorio. Infatti, i caratteri del federalismo originario sono stati oggetto di una profonda mutazione nel continente europeo, allorché – a partire dalla fine del primo conflitto mondiale – gli esiti distruttivi provocati da una guerra scoppiata per spirito di potenza e per strategie geopolitiche hanno innescato la crisi degli Stati unitari accentrati.

La Costituzione federale austriaca fu approvata nel 1918 al termine del primo conflitto mondiale, in seguito alla dissoluzione della monarchia Austro-ungarica; dalla caduta dello Zar prese corpo lo Stato federale sovietico;

¹⁶ Si veda, *infra*, il Capitolo secondo.

¹⁷ E. RABASA, *El pensamiento político del constituyente de 1824*, Città del Messico, 1986; D. PANTOJA MORÁN, *Ramos Arizpe y la gestación del federalismo en México*, in *Revista mexicana de historia de derecho*, XXVIII, 147 ss.

¹⁸ Cfr., D. GARCÍA BALAUDE, *Existe un espacio público latinoamericano?*, in *Estudios constitucionales*, 2003, 65 ss.

¹⁹ Così F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, Città del Messico, 2003.

mentre negli stessi anni, in Germania fu approvata la Costituzione di *Weimar* (1919) e successivamente fu delineata in Spagna una forma di Stato “integrale” con l’approvazione nel 1931 della Costituzione della Seconda Repubblica.

Tralasciando l’approfondimento dell’esperienza sovietica – in quanto si inserisce in una prospettiva costituzionale non comparabile con la nascita degli ordinamenti federali nell’Europa occidentale – va sottolineato innanzitutto che, a differenza del federalismo “storico”, i processi di federalizzazione si sono caratterizzati sia per alcuni elementi di centralismo, sia per una diversa tecnica di distribuzione delle attività “sovrane” basata su criteri puramente devolutivi. Non a caso, il “prototipo” austro-tedesco è tributario della tradizione costituzionale prussiana, la quale – contrapponendosi nel secolo precedente all’accentramento francese – aveva optato per un assetto costituzionale in grado di contemperare l’unità dell’Impero germanico con la salvaguardia delle realtà territoriali che si erano confederate in seguito al Congresso di Vienna²⁰.

In seguito alla vittoria prussiana sulla Francia si crearono nel 1870 le condizioni politiche per l’unificazione del *Norddeutscher Bund*, attraverso il quale i principi federati offrirono al Re di Prussia la corona imperiale. Il processo di formazione dell’Impero tedesco si perfezionò con la Costituzione del 1871: un documento è istituzionalmente rilevante perché segna la nascita di uno Stato federale “di tipo nuovo”. Il *Reichstag*, eletto a suffragio universale, doveva rappresentare un argine alle istanze particolaristiche dei territori, i quali erano rappresentati dal *Bundesrat*, attraverso i sovrani dei diversi Stati.

Inoltre, la peculiare composizione del Senato avrebbe dovuto rappresentare un freno alle tendenze democratiche e liberali della Camera elettiva; mentre le competenze normative attribuite all’Imperatore garantivano l’uniformità delle norme all’interno dell’Impero e il suo spirito unitario. Tale Costituzione, inoltre, non era rigida e poteva essere modificata “in via di legislazione”²¹.

In Austria il carattere devolutivo del federalismo trova una giustificazione in ragioni storiche come l’esperienza monarchica e il ruolo accentratore della Capitale, cosicché fu riconosciuto ai *Länder* una limitata potestà legislativa e un’autonomia da esercitare prevalentemente in modo complementare rispetto allo Stato: la Costituzione, infatti, elenca ambiti materiali riservati

²⁰ Ad esempio, l’atto costituzionale confederativo dell’8 giugno 1815 individuava all’art. 2 la sua finalità nel mantenimento della sicurezza esterna e interna dell’Alemagna, dell’indipendenza e inviolabilità degli Stati confederati.

²¹ Come recita l’art. 78.

interamente alla competenza della Federazione; altri in cui alla Federazione spetta la legislazione di principio mentre ai *Länder* è riservata l'emanazione di leggi di attuazione e l'esecuzione delle stesse; così come in diverse materie è prevista l'attribuzione ai territori della cosiddetta "amministrazione federale indiretta".

Inoltre, i caratteri del federalismo austriaco sono stati delineati tenendo conto della tradizione giuridica che aveva fissato, nell'ambito del principio della separazione dei poteri, i compiti specifici dei diversi poteri: indicando il principio di legalità per il legislatore, quello gerarchico per l'esecutivo, la separazione dei poteri nei confronti della magistratura, lo Stato di diritto nella regolazione dei rapporti tra lo Stato e la società e il principio federale nelle relazioni tra la Federazione e i territori²².

Le Carte costituzionali tedesche del secolo successivo hanno conservato, a loro volta, buona parte dei caratteri della Costituzione del 1871: con particolare riferimento alla natura della Seconda Camera e alla titolarità della sovranità, che appartiene alla Federazione, mentre i *Länder* godono di uno *status* di autonomia. Un'altra caratteristica dell'assetto costituzionale tedesco consiste nella combinazione tra sistema parlamentare e federalismo di tipo cooperativo, nel senso che i territori partecipano alle scelte fondamentali e alla legislazione federale in virtù di una regola di cooperazione istituzionalizzata.

La dottrina ha parlato, in proposito, di federalismo "unitario"; d'altra parte, la ricerca dell'unità nazionale, il riconoscimento dei principi di omogeneità e lealtà federale hanno contrassegnato tutte le fasi della sua storia recente (dalla Costituzione di Weimar del 1919 alla Legge fondamentale del 1949). In altri termini la Federazione e i *Länder* sono tenuti a tenere una condotta rispettosa del principio di collaborazione e di solidarietà; mentre l'omogeneità del sistema implica dal punto di vista ordinamentale l'obbligo per i *Länder* di ispirarsi ai principi validi per la Federazione (dal rispetto dei diritti fondamentali alla separazione dei poteri, dalla forma democratica e sociale al divieto delle formazioni politiche c.d. anticostituzionali). Mentre sotto il profilo relazione, la Federazione è autorizzata a intervenire in materie di spettanza dei *Länder* quando ciò sia necessario per evitare squilibri tra le comunità.

²² C. DE CUETO NOGUERAS, *La organización territorial del Estado Austriaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?*, in *Revista de estudios regionales*, 60, 2001, 111 ss.; W. BRAUNDERER, *El origen de los Estados federales*, in *Pensamiento jurídico*, 23, 2008, 73 ss.; F. PALERMO, *Cent'anni di solitudine? O della resilienza del federalismo austriaco*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2019, 777 ss.; F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Trento, 1997.

Questa impostazione depotenzia la qualità del federalismo, dal momento che gli enti territoriali divengono parte della generale organizzazione pubblica, per cui la loro autonomia non costituisce un diritto delle comunità territoriali, ma piuttosto una garanzia istituzionale: conformemente al pensiero pubblicistico degli inizi del secolo scorso, secondo cui l'autonomia si deve manifestare "all'interno" della legge.

Infine, un ponte tra il federalismo e il regionalismo europeo è stato ideato dal pensiero giuridico spagnolo con la teorizzazione della forma di Stato integrale, codificata nella breve e tribolata esperienza della Seconda Repubblica spagnola (1931-1936). Nel discorso di presentazione del progetto elaborato dalla Commissione costituzionale, l'importante giurista *Jiménez de Asúa* delineò i presupposti che avrebbero dovuto caratterizzare il nuovo assetto costituzionale: la legittimazione degli organi costituzionali si sarebbe dovuta basare sul principio democratico e sull'idea nordamericana dei *checks and balances*; inoltre, si dovrebbe superare il concetto troppo generico di Nazione, attribuendo la titolarità della sovranità direttamente ai popoli. Infine, la Repubblica si doveva articolare in Municipi (associati in *Mancomunidades*) e in Regioni autonome, volontariamente costituite e dotate di propri Statuti. Questa nuova forma di Stato (qualificata come "Stato integrale") fu pensata, innanzitutto, per soddisfare le esigenze di autogoverno della Catalogna, dei Paesi Baschi e della Galizia, ma non escludeva che l'autonomia potesse espandersi su tutta la penisola sulla base della volontà dei singoli territori²³.

Le prime concrete esperienze di Stato regionalizzato si manifestano, invece, in Italia con la Costituzione del 1948 e, trentadue anni dopo, in Spagna. Si tratta di esperienze che, pur nelle ovvie differenze, presentano alcuni caratteri comuni.

Innanzitutto, in entrambi gli ordinamenti sono stati formalizzati due "livelli" di autonomia: comune o speciale. In Italia i territori cui affidare condizioni di autonomia particolare furono individuati già nel "periodo transitorio" e recepiti in Assemblea costituente²⁴; in Spagna, invece, la Costituzione si è limitata a distinguere tra regioni e nazionalità, con l'obiettivo di differenziare i territori dove la spinta all'autonomia traeva fondamento dalla storia da quelli che vi potevano accedere per la prima volta costituendosi in Comunità autonome. Tuttavia i caratteri di tale differenziazione furono precisati non con norme costituzionali, ma con leggi organiche relative ai singoli territori.

²³ Si veda, per tutti: J. OLIVER ARAJUIO, A. RUIZ ROBLEDO, *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, Madrid, 2021. Per ulteriori indicazioni si rinvia al Capitolo terzo.

²⁴ Si rinvia per un più organico approfondimento al Capitolo quarto.

In secondo luogo, sia in Italia che in Spagna l'individuazione delle competenze fu essenzialmente frutto di processi devolutivi dello Stato. Nel primo caso, sono presenti nel testo costituzionale numerose disposizioni che attribuiscono allo Stato il potere di determinare il *quantum* delle attribuzioni regionali; mentre il terzo comma dell'art. 119, che teoricamente ammette la possibilità di un'autonomia differenziata, non ha avuto sinora alcun esito sostanziale. In Spagna, nonostante la scelta a favore del principio dispositivo e l'opzione per un sistema sostanzialmente decostituzionalizzato, – che avrebbe dovuto affidare la ripartizione delle competenze a ciascun Statuto di autonomia – la possibilità di differenziare le competenze fu concretamente frustrata dalla scelta di accentrare il processo devolutivo attraverso *Pactos autónomicos* nazionali²⁵.

Inoltre, l'omogeneizzazione dei sistemi regionali è stata favorita in entrambi gli ordinamenti da fattori sia esterni (la partecipazione all'Unione Europea), che interni come il ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale: un apporto quest'ultimo che è stato efficacemente sintetizzato con l'espressione di "*Estado autonómico jurisdiccional*"²⁶.

Infine, tra la cultura giuridica italiana e spagnola si determinò una interessante circolazione "incrociata" di influenze. I costituenti italiani pervennero alla scelta di un assetto regionale generalizzato individuando come stelle polari il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica e il federalismo mitteleuropeo (soprattutto tedesco). A sua volta, la struttura della Costituzione spagnola può essere annoverata tra gli esempi di codificazione "derivata" nel senso che ha tratto ispirazione sia dalla Costituzione repubblicana del 1931 – specie per quanto riguarda la concezione di Stato composto, il principio dispositivo, il riconoscimento di *hechos diferenciales* – sia da quella italiana del 1948, per quanto concerne la possibilità per lo Stato di delegare funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, il divieto alle Regioni di introdurre limiti alla libera circolazione delle persone e delle merci o l'introduzione in ogni Regione di un Commissario del Governo²⁷.

Attualmente, all'interno dell'Unione europea si è in presenza di un assetto istituzionale variegato al cui interno convivono forme di federalismo (Austria, Repubblica federale di Germania), di regionalismo maturo (Italia

²⁵ Si rinvia, in proposito, al Capitolo terzo.

²⁶ M. ARAGÓN REYES, *La reforma del estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos*, 10, 2019, 185 ss.

²⁷ Per una ricostruzione sistematica del sistema regionale spagnolo si veda, tra i molti: J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1988; E. AJA, *El Estado Autonómico*, Barcelona, 1999; M. CLAVERO ARÉVALO, *España desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, 1983. Importante è l'apporto della pubblicazione annuale, diretta da J. TORNOS MAS, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público.

e Spagna), ma anche esperienze di regionalizzazione a tappe (Belgio), autonomie limitate a porzioni circoscritte del territorio nazionale (Portogallo, Finlandia e Danimarca), regimi speciali per territori insulari o lontani dalla madrepatria (Francia). In conclusione, si può affermare che si sia in presenza di un intricato *network of interrelated idea and concepts*²⁸, al cui interno le differenze iniziali tendono ad attenuarsi (pur senza annullarsi).

Tale fenomeno sta coinvolgendo, innanzitutto, le tecniche di ripartizione delle competenze, nel senso che ai tradizionali criteri – riconducibili alla tecnica degli elenchi – se ne sono aggiunti altri che hanno suddiviso la competenza all'interno di una medesima materia, ovvero affidato il riparto a meccanismi bilaterali finalizzati alla collaborazione amministrativa e normativa. Così come tendono a omogeneizzarsi anche le tecniche utilizzate a tutela dell'unità dell'ordinamento: tanto nelle regioni come negli ordinamenti federali è presente, infatti, il principio di prevalenza del diritto federale (o statale) o la riserva allo Stato di poteri impliciti, finalizzati a salvaguardare l'unità complessiva del sistema.

Infine, un'ulteriore tendenza comune riguarda i modi di regolazione dei conflitti di competenza, che sono affidati sia al "*judicial path*" – che fa riferimento al ruolo dei Tribunali costituzionali – sia al "*political path*" – che prevede procedure o organi specifici per conseguire una soluzione condivisa –.

2. L'“anomalia” del federalismo canadese

Nonostante la contiguità territoriale e la comune origine anglosassone, il federalismo canadese possiede caratteri assai diversi da quello degli Stati Uniti d'America. Anche il percorso storico del Nord America Britannico può essere annoverato tra i tentativi di completare l'unificazione di vasti territori e di omogeneizzare i diversi elementi (linguistici, religiosi, giuridici) che compongono il “mosaico” di un paese. Tuttavia, a differenza degli Stati Uniti d'America, il *federalizing process* non fu alimentato da una tensione unitaria, quanto dalla ricerca di un equilibrio tra le differenti specificità territoriali che dovrebbe essere garantito dal “centro”: di conseguenza, il tratto distintivo la storia delle comunità costituenti il Nord America Britannico è riconducibile – a giudizio di autorevoli studiosi – alla continua ricerca di un punto di equilibrio tra esigenze locali centrifughe e necessità di una collaborazione in ambito continentale²⁹.

²⁸ Così: S.R. DAVIS, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*, Berkeley, 1978, 5.

²⁹ Così: L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada*, Milano, 1999, 279 ss.

Questo risultato, tuttavia, non è stato conseguito appieno con la conseguenza che non si è ancora riusciti a conseguire un assetto federale compiuto e condiviso: tale circostanza ha indotto a ritenere che l'atteggiamento dei canadesi nei confronti del proprio assetto istituzionale si differenzi da quello degli statunitensi perché i secondi credono di essere regolati da una Costituzione perfetta, mentre i primi preferiscono credere di avere «a *mervellous country if only they could find the ideal constitution*»³⁰.

Alla base dello sviluppo costituzionale del Canada vi era una difficile scelta culturale: la necessità di far convivere popolazioni divise sotto il profilo linguistico e religioso avrebbe dovuto indurre a prendere come riferimento il sistema federale dei confinanti Stati Uniti d'America: tale sistema poteva essere idoneo a far convivere all'interno dell'unità federale – senza rinunciare alla loro identità – cattolici, protestanti, inglesi, francesi, irlandesi e scozzesi. Tuttavia, era assai arduo rompere i legami con la madre patria e rinunciare all'ammirato sistema istituzionale britannico, unitario e consuetudinario.

Le tappe di questo travagliato percorso verso una federalizzazione delle diverse Province sono state scandite da diversi atti di rilievo costituzionale che, a partire dal 1774 si sono succeduti nel tempo: un punto di discriminazione è costituito dall'approvazione del *British North America Act* del 1867. Anteriormente a tale data si erano succeduti diversi tentativi di organizzare le relazioni interistituzionali, i quali si caratterizzarono più per la ricerca di risposte finalizzate a risolvere specifici contrasti, che per la volontà di dar vita a un nuovo assetto costituzionale.

Il primo rilevante documento costituzionale è individuabile nel *Constitution Act* del 1791 che divise il territorio del Québec in due Province (Basso e Alto Canada), dotate di una forma di governo rappresentativo che si muoveva nell'alveo della tradizione inglese: ai loro organi fu trasferito il potere normativo in precedenza esercitato dal Parlamento britannico e le loro competenze principali vennero individuate nella necessità di sviluppare le infrastrutture per favorire le comunicazioni e i trasporti, di regolare i rapporti tra le chiese³¹.

Successivamente, la ribellione delle Province dell'*Upper e Lower Canada* che rivendicarono delle riforme democratiche, indussero il governatore capo del *British North America* (Lord Durham) a presentare una proposta

³⁰ Così: L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada*, cit., 344.

³¹ Sul punto e sui documenti storici di rilevanza costituzionale si veda: M. OLIVETTI, *Le origini del regime parlamentare in Canada: il Constitution Act (1791), l'Act of Union (1840) ed il riconoscimento per via convenzionale del responsible government (1848)*, in *Diritto e società*, 4, 2017, 743 ss.

di mediazione, che fu formalizzata con l'*Act of Union* del 1840, il quale raccomandò non solo l'unione delle due Province, ma anche di tutti i territori del *British North America*.

L'obiettivo politico dell'Unione era finalizzato sia a porre rimedio al considerevole debito dell'Alto Canada, unificando le sue finanze con quelle degli altri territori, sia a promuovere la centralità della maggioranza britannica e protestante a svantaggio della popolazione francofona canadese, attraverso una graduale politica di assimilazione. Tale intenzione fu esplicitata dall'introduzione del divieto di uso ufficiale della lingua francese.

Sotto il profilo istituzionale, poi, fu istituito un Parlamento unitario composto, in misura eguale, dai rappresentanti dei diversi territori: una soluzione apparentemente egualitaria, ma in realtà discriminatoria considerata la diversa consistenza della popolazione³². Inoltre, la capitale dell'Unione fu stabilita a Kingston e si introdusse la regola (propria della forma di governo parlamentare) della responsabilità dell'esecutivo nei confronti dell'Assemblea elettiva.

Si trattava di una forma di federalismo "imperfetto" che non riuscì a rimarginare le differenze e i contrasti tra la parte est ed ovest del Canada, al punto che si dovette dar vita, pragmaticamente, a una forma di governo basata sulla nomina di due primi ministri, derogando al principio consuetudinario che dovesse governare l'esponente del partito che aveva preso più voti. Nonostante gli evidenti limiti l'*Act of Union* assicurò una certa stabilità al sistema.

La soluzione adottata, evidentemente transitoria, fu sostituita qualche decennio dopo da un più organico disegno costituzionale, che sarà approvato nel 1876, a Charlottetown, dai delegati delle colonie britanniche che avvertirono l'esigenza di associarsi dando vita a un'entità superiore.

Il motore principale di questa spinta verso l'unione è stato individuato nella necessità di fronteggiare insieme problemi economici, innescati – tra l'altro – dalla decisione gli Stati Uniti d'America di denunciare il *Tratado de Reciprocidad* in vigore da dodici anni, con la conseguenza che il mercato nordamericano restò precluso agli esportatori canadesi: con l'ulteriore conseguenza che il commercio dovette orientarsi lungo la direttrice est-ovest (invece di nord-sud). A questi problemi si aggiunse anche l'esigenza di trovare un rapporto soddisfacente tra la parte francofona e quella anglofona. Di conseguenza, il territorio fu suddiviso in quattro Province (Ontario, Quebec, Nuovo Brunswick e Nuova Scozia)³³.

³² 450.000 abitanti il Canada occidentale e 650.000 abitanti il Canada orientale.

³³ Per ulteriori elementi si rinvia a: J. WOEHRLING, *El sistema federal de Canadá: origen, evolución y problemas actuales*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2011, 431 ss.

Nel compiere tale scelta il legislatore ebbe come riferimento obbligato il sistema giuridico britannico e tale opzione emerge dal modo in cui fu organizzata la struttura centrale dello Stato: articolata in un Governatore generale in rappresentanza della Corona, un esecutivo con al vertice il Primo ministro, una Camera eletta con il sistema uninominale e un Senato i cui membri erano nominato a vita sulla base delle sezioni geografiche del paese, in modo da compensare parzialmente la rappresentatività dei territori demograficamente più deboli.

Tuttavia, se, da un lato, vi erano aspetti della tradizione di *common law* che non potevano essere riprodotti – ad esempio, la soluzione federale necessita di una Costituzione scritta che definisca la ripartizione dei poteri e delle competenze tra il Centro e le Province –, dall'altro lato, l'esperienza politica e istituzionale che stavano vivendo i confinanti Stati Uniti d'America – la Guerra di secessione – non poteva non indurre i canadesi ad optare per una forma attenuata di federalismo, basata su forti competenze centrali: alla Federazione, quindi, fu attribuita una competenza legislativa residuale, ma anche importanti poteri di nomina.

Il *British North America Act* non fu neppure espressione di un effettivo potere costituente dei territori del Canada in quanto fu approvato con legge del Parlamento britannico, a cui competeva anche la sua eventuale revisione. Anche in questo caso, il testo dell'*Act* non esprimeva un *idem sentire* da parte delle Province, dal momento che vi aderirono sulla base di motivazioni differenti: le Province marittime vi vedevano l'opportunità di continuare il loro sviluppo economico, il Québec ritenne di aver salvaguardato la propria lingua e identità nazionale, l'Ontario valutò positivamente la possibilità di separarsi dal Québec. Si trattò, in definitiva, di un patto federale con fondamento utilitaristico³⁴.

I redattori di questo documento costituzionale optarono per un tipo di federazione differente da quello statunitense: rinunciarono a far precedere l'Unione da una dichiarazione di indipendenza da parte dei territori, costituendo un *Dominion* sotto la giurisdizione del Regno Unito; affidarono alla Federazione il potere di annullare le leggi provinciali non solo per ragioni di legittimità, ma anche di merito – confermando una prerogativa che la Corona Britannica si era riservata nei confronti dei territori che facevano parte del suo Impero coloniale.

Il criterio utilizzato per distribuire le competenze tra il Centro e le Province consisteva in un duplice, contrapposto elenco: l'art. 91 ha individuato 29 materie di spettanza federale, mentre il successivo articolo conteneva una

³⁴ L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, in G. ROLLA (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Milano, 2000, 1 ss.

lista di 16 materie rientranti nella competenza esclusiva del legislatore provinciale. La rigida separazione delle materie fu, tuttavia, attenuata da una premessa generale che consentiva al Governo federale del Canada di legiferare in materia di «peace, order, and good government of Canada, in relation to all matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the legislatures of th Provinces».

L'estensione dei poteri federali fu favorita anche dalla giurisprudenza della Corte suprema che riservò alla Federazione disciplina delle materie che avevano, per la loro natura, un rilievo nazionale o interprovinciale³⁵.

In definitiva, si può rilevare all'interno del *British North America Act* la presenza di una duplice contraddizione genetica: da un lato, la scelta federale si dovette scontrare con l'incidenza del sistema giuridico della madrepatria; dall'altro lato, il documento costituzionale esprimeva – per motivi storici – un'idea del Canada come patto tra “due popoli fondatori”, con la conseguenza di tutelare un pluralismo di tipo duale: tra inglese e francese sul piano linguistico, tra cattolici e protestanti dal punto di vista religioso, tra *civil law* e *common law* sotto il profilo giuridico. Un'immagine rafforzata, sia dalla scelta dell'art. 133 di affermare l'ufficialità del bilinguismo; sia dall'attribuzione alle Province di una competenza legislativa esclusiva in materia di educazione e di diritti umani (art. 93).

Tuttavia, tale visione sostanzialmente duale della società canadese – che durò per quasi un secolo – occultava la realtà multiculturale e il pluralismo linguistico presenti nel paese. Soltanto nel 1963 si ebbe una prima apertura verso il multiculturalismo, allorché la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, istituita per risolvere i numerosi punti di contenzioso in atto tra i due “popoli fondatori”, si aprì culturalmente alla considerazione delle sollecitazioni provenienti dagli altri gruppi e dai popoli indigeni, i quali richiedevano che fosse riconosciuto il loro apporto all'unificazione del paese³⁶.

Nel periodo che separa il *North America Act* dall'approvazione del *Constitution Act* del 1982 si introdussero diverse correzioni su base convenzionale e giurisprudenziale. Ad esempio, la giurisprudenza del *Privy Council* ha ampliato in via interpretativa le competenze delle Province, interpretando in modo estensivo alcune sue competenze (come la proprietà e il diritto civile) e restringendo il significato di altre (come le clausole «order, peace and good

³⁵ L'inserimento di altre clausole generali fu previsto anche nei recenti progetti di revisione costituzionale confluiti nel *Meech Lake Accord*, che faceva riferimento in ordine al riparto dei poteri tra Federazione e Province anche alle nozioni di «*linguistic duality*» e di «*distinct society*».

³⁶ In tal senso, si rinvia a G. ROLLA, *Tutela dell'identità culturale y de la ciudadanía en los ordenamientos multiétnicos: la experiencia del Canada*, in *Derecho constitucional y cultura*, Madrid, 2004, 131 ss.

government» e la «commerce clause»). Così come fu significativa – e inevitabile dopo l’attivazione in Canada del Tribunale supremo – l’abolizione della giurisdizione del *Privy Council*³⁷.

Mentre, sul versante delle convenzioni costituzionali, si circoscrisse il potere di voto del Governo che progressivamente si esaurì nella prima metà del secolo successivo, così come si circoscrissero i poteri di intervento della madre patria e si passò progressivamente da un federalismo duale a uno di tipo cooperativo. A questo proposito, un ruolo importante fu assolto dallo sviluppo del ruolo delle Conferenze intergovernative attraverso cui le Province e gli organi della Federazione raggiungono accordi per definire programmi congiunti, per concordare interventi statali in ambiti materiali di competenza provinciale, per il finanziamento statale finalizzato al conseguimento di specifici obiettivi³⁸.

L’approvazione del *Constitution Act* del 1982 determinò una svolta nell’evoluzione dell’ordinamento costituzionale del Canada³⁹. Tre aspetti, in particolare, suscitano l’interesse della dottrina.

In primo luogo, il processo costituente (*patriation*) ha prodotto una sostanziale sovranità del Canada, che ha potuto, dopo secolari legami con la madrepatria, conquistare la propria emancipazione costituzionale dall’Inghilterra: infatti, la vigenza sino al 1982 del *British North America Act* po-

³⁷ In ordine al ruolo della Corte suprema all’interno del sistema istituzionale canadese meritano interesse i lavori di: J. AGRETO, *The Supreme Court and Constitutional Democracy*, Toronto, 1984; AA.VV., *The Supreme Court of Canada as an Instrument of Political Change*, Toronto, 1985; I. BUSHNELL, *The captive Court: A Study of the Supreme Court of Canada*, Montreal, 1992; B.L. STRAYER, *The Canadian Constitution and the Courts: The Function and Scope of Judicial Review*, Toronto, 1983; K. SWINTON, *The Supreme Court and Canadian Federalism*, Toronto, 1990; H. RUSSEL, *Leading Constitutional Decisions*, Ottawa, 1987. Per riferimenti recenti: G. ROLLA (a cura di), *L’apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell’ordinamento costituzionale canadese*, Milano, 2008.

³⁸ Si veda: J.R. MALLORY, *The Structure of Canadian Government*, Toronto, 1984; P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, 1986; J.P. MEEKISON (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Toronto, 1977; D.V. SMILEY D.L. WATTS: *Intrastate Federalism in Canada*, Toronto, 1985; D. SMILEY, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, Toronto, 1980.

³⁹ A. CAIRNS, *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*, Montreal, 1992; A. CAIRNS, *Constitutional struggles from the Charter to Meech Lake*, Toronto, 1991; I. GILP, *The distinct society clause and the Charter of rights and freedoms*, Toronto, 1992; W. LEDERMAN, *Continuing constitutional dilemmas*, Toronto, 1981; P. MONAHAN, *Meech Lake: The Inside Story*, Toronto, 1991. Con riferimento alla dottrina italiana si possono richiamare, a titolo di esempio: AA.VV., *L’ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, 1997; C. AMIRANTE, S. GAMBINO (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale*, Padova, 2000; G. ROLLA (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Milano, 2000; S. GAMBINO (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali: Europa e Canada a confronto*, Milano, 2004; E. CECCHERINI (a cura di), *A trent’anni dalla Patriation canadese*, Genova, 2014.

neva il *Dominion* canadese sotto la giurisdizione della Corona del Regno Unito, qualificava le fonti costituzionali del Canada come leggi inglesi e attribuiva al Parlamento di *Westminster* la competenza in materia di revisione costituzionale, con la sola esclusione dell'art. 91, il quale elencava le materie di competenza legislativa federale.

In secondo luogo, il *Constitution Act* ha aperto una breccia nella tradizione costituzionale basata sul principio della sovranità del Parlamento, approvando un documento costituzionale scritto, rigido e vincolante per tutti i pubblici poteri: la previsione dell'art. 32 del *Constitution Act*, infatti, afferma che le sue disposizioni si applicano al Parlamento e al Governo del Canada, nonché alle assemblee legislative e agli esecutivi di ogni Provincia. Inoltre, la codificazione all'interno del *Constitution Act* di una Carta canadese dei diritti e delle libertà ha favorito l'evoluzione della Corte suprema la quale, dall'iniziale funzione di una Corte di appello con il compito di favorire l'unificazione giuridica del paese attraverso una convivenza tra *common law* e *civil law*, si è progressivamente trasformato in un organo di garanzia della legittimità costituzionale del sistema legale⁴⁰.

Infine, la Carta canadese dei diritti e delle libertà ha introdotto uno sguardo critico verso la storia canadese, con il proposito di rimarginare le molteplici divisioni che avevano radici storiche, politiche, economiche e culturali. A tal fine, ha riconosciuto gli errori e gli orrori del passato, come nel caso delle popolazioni indigene che si videro riconosciuti diritti ancestrali e condizioni di autonomia; così come ha posto le premesse per passare da un ordinamento fondamentalmente binazionale a uno multiculturale, innovando rispetto alla tradizionale visione secondo cui alla base della formazione del Canada vi fosse un patto tra "due popoli fondatori".

Siffatta importante innovazione emerge chiaramente sia dalla formulazione dell'art. 27 secondo, cui la Carta dovrà essere interpretata in modo da preservare e sviluppare il patrimonio multiculturale dei canadesi; sia dell'art. 15 che ha avuto un ruolo fondamentale per legittimare un'interpretazione evolutiva del principio di eguaglianza, conferendo una base legale alle azioni positive finalizzate a migliorare le condizioni di svantaggio determinate da ragioni di *race, national or ethnic origin, colour, religion*⁴¹.

⁴⁰ Per riferimenti sul tema: G. ROLLA, *La giustizia costituzionale in Canada e la sua influenza sul federalismo canadese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2006, 197 ss.

⁴¹ Per alcune considerazioni sulla rilevanza del principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte suprema del Canada si rinvia a: N. OLIVETTI RASON, *Vicende della Corte suprema del Canada: problemi e prospettive del principio costituzionale d'eguaglianza*, in G. ROLLA (a cura di), *Eguagli, ma diversi. Identità ed autonomia nella giurisprudenza della Corte suprema del Canada*, Milano, 2006, 29 ss.; S. GEROTTO, *Il principio di eguaglianza nel dialogo tra Corte e legislatori*, in G. ROLLA (a cura di), *L'apporto della Corte suprema*, cit., 327 ss.

In altri termini, l'entrata in vigore della Carta segnò il superamento del dualismo tra il Canada anglofono e quello francofono, a favore di un'interpretazione favorevole a far divenire quei territori a *home of diverse communities*.

Entrata in crisi la *grundnorm* secondo cui il sistema giuridico canadese si reggeva su di un patto tra i “due popoli fondatori”, le teorie sulla natura binazionale del Canada persero di efficacia e tale effetto generò l'insorgere di gravi fattori di crisi tra il Québec francofono e il resto del Canada: l'obiettivo di edificare un nuovo federalismo multiculturale si arenò dinanzi al nodo irrisolto costituito dalle aspirazioni del Québec, favorevole a un assetto istituzionale retto dal principio “*masters in our own house*” (o per usare l'espressione francofona “*maitres chez nous*”); così come il *Constitution Act*, 1982 non addivenne a delle soluzioni pienamente soddisfacenti⁴².

L'obiettivo del *Constitution Act*, 1982 di “riconciliare” il Paese con il Québec non ebbe successo, dal momento che le tensioni tra le due comunità maggioritarie, invece di assopirsi, aumentarono: il Premier del Québec si pronunciò decisamente contro il testo finale considerato riduttivo delle prerogative provinciali, dal momento che diminuiva il potere legislativo della Provincia e non riconosceva il principio dell'unanimità nel processo di revisione costituzionale.

Di conseguenza, l'approvazione del documento costituzionale non fece venire meno le rivendicazioni della Provincia del Québec, che fece inserire nell'agenda istituzionale delle Conferenze intergovernative vari temi qualificanti: il riconoscimento della natura del Québec come società distinta, l'attribuzione di più ampi poteri provinciali in materia di immigrazione, la possibilità di partecipare al procedimento per la nomina dei giudici della Corte Suprema, l'introduzione di limiti al potere federale di spesa e, infine, l'attribuzione alla Provincia del potere di veto sugli emendamenti costituzionali.

Alla base di queste impostazioni vi era l'idea che al Québec dovesse essere riconosciuto lo *status* di società distinta, dando vita a una sorta di federalismo “rinnovato” il quale dovrebbe, per un verso, garantire il suo diritto

⁴² In merito al contrastato rapporto con la Provincia del Québec: J. DERRIENNIC, *Nationalism et démocratie*, Montréal, 1995; R. FIDLER, *Canada adieu? Quebec debates its future*, Lantzville, 1991; J. LETOURNEAU, *Sur l'identité quebécoise*, in *Revista española de estudios canadienses*, 1995; K. MCCROBERTS, *English Canada and Quebec: Avoiding the Issue*, Toronto, 1991; E. MCWHINNEY, *Québec and the Constitution (1979-1982)*, Toronto, 1979; C. PHILIP, *Le Québec et le repatriement de la constitution canadienne*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1982, 1567 ss.; M. RICHLER, *Oh Canada! Oh Quebec! Requiem for a Divided Country*, New York, 1992; G. ROBERT, *Du Canada français au Québec libre: histoire d'un mouvement indépendantiste*, Paris, 1975.

“collettivo” garantire la sopravvivenza della specificità etnica di un popolo e di preservarne l’“unità” intesa in senso identitario e, per un altro verso, dar vita all’interno della Federazione a una “unità di convivenza” in grado di riconoscere e accettare le differenze di alcuni territori⁴³.

La ferita che il “rimpatrio” della Costituzione del 1982 aveva prodotto a causa dell’approvazione del *Constitution Act* con il voto contrario della Provincia del Québec risultò difficile (anzi, al momento, impossibile) da rimarginare. I tentativi compiuti dai Primi Ministri, a *Meech Lake* e a *Charlottetown*, per trovare un accordo costituzionale in grado di ottenere l’unanimità di tutte le Province furono frustrati, producendo una drammatica *impasse* degli sforzi per la soluzione del conflitto con il Québec: una condizione che la dottrina canadese percepì immediatamente, parlando in proposito di «*Constitutional Odyssey, Canada Adieu* o *Collapse of Canada*»⁴⁴.

Gli sforzi di mediazione naufragarono dinanzi al muro eretto da tendenze contrastanti, ma concomitanti: da un lato, il forte nazionalismo del Québec, intransigente nel rivendicare il diritto di veto delle singole Province sulle proposte di revisione costituzionale; dall’altro lato, il regionalismo dell’o-vest – rappresentato dalle rivendicazioni delle Province di Alberta, British Columbia, Manitoba, Saskatchewan – che lamentava un’eccessiva ingerenza dei poteri federali, poco rispettosi dell’autonomia dei territori, specie in materia di utilizzazione e gestione delle risorse naturali ed energetiche locali.

Un primo tentativo di accordo fu compiuto nel 1987 nella località di *Meech Lake* ove si raggiunse un faticoso compromesso per una revisione di 17 articoli della Costituzione: focalizzando l’interesse su quelli di maggior rilievo costituzionale si può richiamare, innanzitutto, la previsione di una clausola secondo la quale il «*Québec constitutes within Canada a distinct society*»; inoltre, si volle modificare il sistema di elezione dei giudici del Tribunale Supremo, prevedendo che tre di essi (su nove) siano scelti tra i giuristi proposti dalla Provincia del Québec; infine, nel procedimento per la revisione costituzionale fu introdotta la regola dell’unanimità di tutte le Province, al posto della maggioranza qualificata.

L’entrata in vigore di tale Accordo avrebbe rappresentato il riconoscimento delle rivendicazioni della Provincia francofona; esso, tuttavia, non entrò in vigore a causa del rifiuto di alcune Province di ratificarne il contenuto

⁴³ I due concetti di un’unità – di convergenza e di convivenza – sono riconducibili al pensiero filosofico di Charles Taylor. In merito, si veda: S. PÉREZ BARAHONA, *El federalismo renovado en Charles Taylor. Quebec y Canada*, in *Anuario de Filosofía del Derecho*, 21, 2004, 353 ss.

⁴⁴ Così: P.H. RUSSELL, *Constitutional Odyssey: Can Canadians be a Sovereign People?*, Toronto, 2004; R. FIDLER, *Canada adieu? Quebec Debates its Future*, Halifax, 1991.

dal momento che la clausola della “società distinta” avrebbe privilegiato la posizione del Québec rispetto agli altri territori.

La contrarietà a riconoscere al Québec uno *status* costituzionale peculiare provenne anche dalle popolazioni indigene, le quali lamentavano l'assenza di una equivalente clausola a garanzia dei loro diritti ancestrali; così come ebbe un impatto non secondario l'autorevole posizione critica espressa dall'ex Presidente Trudeau, il quale considerò tale accordo in contraddizione con l'impostazione plurinazionale e multiculturale della Carta canadese dei diritti e delle libertà⁴⁵.

Un secondo tentativo di *agreement* fu perseguito in occasione dell'incontro di *Charlottetown* – avvenuto nel 1992 – ove fu proposta l'approvazione della c.d. “clausola Canada” con la quale si intendeva far scaturire l'individualità costituzionale del Canada da alcuni comuni principi ispiratori individuati, rispettivamente, nella forma di Stato democratica basata sul federalismo e il parlamentarismo, nel riconoscimento dei diritti dei popoli aborigeni a governare i propri territori e a sviluppare le proprie tradizioni, nel riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali tutelate dalla Costituzione e nell'attribuzione di una condizione di eguaglianza tra le varie Province pur nel rispetto delle loro diversità. Tale proposta, rifiutava di attribuire una condizione privilegiata a vantaggio di un singolo territorio e, nel contempo, optava per un federalismo plurinazionale e multiculturale⁴⁶.

In definitiva, la non risolta rivendicazione del Québec come *distinct society* e la difficoltà di ottenere una sostanziale diffusione dei diritti “da costa a costa” ha costretto il “laboratorio” canadese a riprendere una ulteriore navigazione in mare aperto, inducendo un autorevole giurista ad affermare che «l'Odissea continua ed Itaca non appare ancora all'orizzonte»⁴⁷.

Nonostante i limiti evidenziati dalle vicende costituzionali successive al 1982 va riconosciuto al *Constitution Act* il merito di aver gettato uno sguardo critico sul passato e, nel contempo, di aver gettato le premesse per il futuro passando, da un ordinamento fondamentalmente bi nazionale a uno plurinazionale.

Non a caso la dottrina costituzionale europea ha fatto assurgere l'esperienza canadese a un “caso di studio” per meglio inquadrare alcune tematiche attuali – soprattutto agli inizi del presente secolo – in tema di auto-

⁴⁵ Per una ricostruzione di tale vicenda si veda: L. BRUTI LIBERATI, L. CODIGNOLA, *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, cit., 10 ss.

⁴⁶ Cfr. P.H. RUSSELL, *Constitutional Odyssey*, Toronto, 1992; A. CAIRNS, *Constitutional struggles from the Charter to Meech Lake*, cit.; P. HOGG, *Meech Lake Constitutional Accord Annotated*, Toronto, 1988; P. MONAHAN, *The Inside Story*, Toronto, 1991.

⁴⁷ P.H. RUSSELL, *Constitutional Odyssey: Can Canadians be a Sovereign People?*, Toronto, 1993.

nomia asimmetrica, di rapporto tra principio di eguaglianza e salvaguardia del “mosaico” etnico e culturale, di tecniche costituzionali per riconoscere all’interno di un ordinamento unitario la specificità identitaria di specifici territori dello Stato⁴⁸. Nel primo caso, l’attenzione si è focalizzata sul grado di autonomia che l’ordinamento dovrebbe attribuire alle rappresentanze politiche dei territori; nel secondo, invece, si è preso atto che la presenza di culture diverse da quella maggioritaria rappresentano un “bene prezioso” che consente ai diritti di superare il loro carattere individuale, assumendo anche una dimensione collettiva (il c.d. *multicultural heritage*).

In tempi più recenti, poi, la mancata risposta a come inserire la specificità del Québec all’interno del pluralismo territoriale del Canada, ha concentrato l’interesse sia sul rapporto tra unione federale e spinte indipendentistiche, sia sugli aspetti procedurali che un’eventuale secessione “concordata” avrebbe dovuto rispettare⁴⁹.

3. *Due elementi essenziali del pensiero federale: l’idea di Repubblica e la sovranità popolare*

Un accorgimento che deve essere tenuto presente ai fini di una corretta comparazione consiste nel valutare i sistemi giuridici non soltanto attraverso i documenti normativi che li hanno istituiti e li regolano, ma anche con riferimento al contesto culturale e ideale dal quale sono nati – cioè, considerando la loro costituzione materiale –: infatti, la conoscenza del diritto non si basa su di un’analisi di istituti slegati tra di loro, di scelte reciprocamente indipendenti, bensì sulla comprensione del processo che li ha prodotti. Infatti, anche nel diritto costituzionale ogni innovazione germoglia su un terreno preparato in precedenza, per cui la storia del pensiero giuridico può essere considerato l’”anima” dei diversi sistemi giuridici.

Inoltre, le istituzioni non sono delle realtà “ideali”, ma fanno parte del “mondo reale, per cui le medesime forme di Stato assumono, nei diversi contesti storici e geografici, dei profili peculiari e specifici, in quanto i loro

⁴⁸ Così, W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation Building, Federalism and Secession in the Multinational States*. Oxford, 2006. Vedi anche: K. BASTA, *The State between Minority and Majority Nationalism Decentralization, Symbolic Recognition, and Secessionist Crises in Spain and Canada*, in *Publius*, 1, 2018, 51 ss.; E. FOSSAS, F. REQUEJO (comp.), *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999. Con riferimento alla dottrina italiana, si rinvia a: G. ROLLA, *Eguali, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte suprema*, cit.

⁴⁹ Sul punto si rinvia al paragrafo sesto del presente Capitolo.

valori genetici sono anche la risultante de «i fini, gli scopi i programmi che le forze costituenti e dominanti propongono e perseguono»⁵⁰.

A partire dal XVIII secolo il federalismo ha rappresentato una forma di Stato alternativa alle Monarchie e agli Imperi europei, il cui elemento genetico consisteva nella volontà dei territori di unirsi sulla base di una sostanziale omogeneità, determinata da comuni elementi di natura geografica, culturale, economica o politica. Invece, gli ordinamenti monarchici erano riconducibili a una struttura organizzativa in cui una persona singola (il Sovrano) accomunava in sé – per via ereditaria e in forma irrevocabile – la titolarità della sovranità e l'esercizio dei relativi poteri supremi.

Monarchie e Repubbliche, inoltre, sono alternative anche con riferimento alle regole secondo cui manifestano la loro volontà: nel primo caso, si tratta della gerarchia, del comando, dell'imposizione; mentre la Repubblica intende agire soprattutto in virtù del consenso, attraverso organismi rappresentativi dei cittadini o dei territori⁵¹. All'interno delle forme repubblicane, poi, si può introdurre una distinzione di massima tra le Repubbliche centralistiche o federali: le prime si ispirano al pensiero della Rivoluzione francese e collocano la sovranità nel popolo o nella Nazione, intesa come entità complessiva; nelle seconde la sovranità appartiene ai popoli dei territori che compongono la Federazione.

La nozione di Repubblica, quindi, è strettamente connessa ai processi rivoluzionari che diedero vita al costituzionalismo e si identifica in specifici principi generali: la tutela dei diritti fondamentali, la limitazione del potere, il principio di legalità, la separazione dei poteri, la rappresentanza politica, il riconoscimento del valore normativo della Costituzione e l'attribuzione alla legge di un ruolo primario nel sistema delle fonti del diritto.

Per meglio apprezzare, lo stretto rapporto tra forma repubblicana e valori democratici è utile sottolineare l'armonia con la quale hanno strutturato il testo della Costituzione che inizia con l'affermazione che «l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» e termina con la statuizione che «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale». Tale limite alla revisione costituzionale non deve, a nostro avviso, essere interpretato in senso restrittivo – cioè nel significato che il Capo dello Stato debba essere necessariamente il Presidente della Repubblica, con conseguente irreversibilità di un'opzione monarchica –, ma in senso sostanziale, ricognitivo del complesso di principi e di valori che si

⁵⁰ Così: F. MODUGNO, *Il concetto di Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1978, 210.

⁵¹ In tal senso: S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, cit., 40 ss.

sono affermati e che hanno portato alla codificazione del testo Costituzionale⁵².

Il valore del principio repubblicano è tale da comprendere sia i principi base dello Stato costituzionale, sia la costituzione materiale che è stata alla base del lavoro dei costituenti, sia infine una concezione “nuova” della sovranità: nel senso che si contrappone alla sovranità regia e a quella nazionale, optando per il principio della sovranità popolare che può manifestarsi concentrata nel popolo, come ripartita tra i territori costitutivi dello Stato.

Storicamente, si è assistito a un processo evolutivo lento, contrassegnato dal passaggio dalla sovranità personale a quella astratta e, successivamente, dalla sovranità nazionale a quella popolare.

La teoria della sovranità unica, assoluta e indivisibile ha modellato, tra il Settecento e l'Ottocento, la forma di Stato europea, trovando la sua fonte di ispirazione nel primo dei «*Six Livres de la République*» (dedicato alla Sovranità) che Jean Bodin pubblicò nel 1576: nella sua prospettiva la sovranità consisteva in una *potestas legibus soluta*, era un potere assoluto e perpetuo che stabiliva liberamente le norme a cui i sudditi erano sottoposti. Nel pensiero di Bodin, l'elaborazione della sovranità come potere assoluto era funzionale all'esigenza politica di conferire un fondamento, una legittimazione alla prevalenza del potere del Re di Francia, nei confronti dell'Impero e del Papato⁵³.

Inoltre, la sovranità era sottoposta solo al diritto divino e naturale e trovava un limite solo nei contratti stipulati con gli altri Stati o con i propri sudditi: in questa prospettiva trovava un fondamento giuridico il tirannicidio o la resistenza al Monarca qualora tali atti costituissero una reazione a comportamenti reputati ingiusti o tendessero a preservare l'equità e la giustizia del sistema che il tiranno aveva messo in forse⁵⁴.

Solo con la piena affermazione del costituzionalismo la sovranità ha cessato di essere un dato metagiuridico, per entrare progressivamente nel regno del diritto, nel senso che deve manifestarsi attraverso atti giuridici e secondo procedure predeterminate.

⁵² C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 3 ss.

⁵³ In tal senso: X. DIEZ DE URDANIVIA, *La Nación, el estado y la técnica federativa*, in *Revista digital de ideas políticas*, 13, 2020, 27 ss. Per riferimento sull'opera di Bodin si veda: S. TOSI, *Seyès e la dottrina del potere costituente*, in *Studi politici*, 2, 1957, 240 ss.; G. COTRONEO, *Jean Bodin teorico della storia*, Napoli, 1966; A. DI BELLO, *Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin*, Napoli, 2014; AA.VV., *La “République” di Jean Bodin*, Firenze, 1981; M. AMARANDO, *Declinazioni della sovranità nel moderno. Uno studio su Jean Bodin e Thomas Hobbes*, Roma, 2018.

⁵⁴ In dottrina: M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio Evo sino alla Rivoluzione francese*, Milano, 1951.

In questa prospettiva, i rivoluzionari francesi del 1789 che decretarono la fine dell'*ancien régime* si appoggiarono alla teoria del "potere costituente" promossa dall'abate Sieyès per dare un fondamento giuridico al nuovo ordine costituzionale: in contrapposizione al potere illimitato del Re il potere costituente doveva essere riconducibile alla volontà popolare ed esaurirsi in un atto «razionale, deliberato e sincronico» capace di determinare le norme di base per l'organizzazione della convivenza civile. Questa prospettiva anticipa le posizioni che, distinguendo tra potere costituente e poteri costituiti, hanno teorizzato una separazione tra il titolare formale della sovranità e il concreto esercizio dei poteri sovrani, il quale deve avvenire conformemente al patto costituente, nei modi e nei limiti previsti dalle Costituzioni e nel rispetto dei valori supremi in esso contenuti⁵⁵.

Tuttavia, con la crisi dello Stato, al fondamento divino su cui il potere monarchico fondava nel periodo dell'assolutismo la sua legittimazione si sostituì un'altra fonte ideale di legittimazione del potere, il richiamo alla sovranità nazionale⁵⁶. Secondo i documenti costituzionali successivi alla Rivoluzione francese ogni sovranità doveva risiedere nella Nazione, anche se l'esercizio concreto delle funzioni sovrane fu affidato a organi rappresentativi dei nuovi ceti economici e sociali che avevano concorso a determinare la crisi dell'assolutismo.

Non a caso l'art. 2 della Costituzione francese del 1791 affermava che la sovranità appartiene della Nazione, sia pure precisando, immediatamente dopo, che «la Nazione, dalla quale provengono tutti i poteri, non può esercitarli se non per delega»; nella stessa prospettiva, le *Cortes constituyentes* di Cadice, in apertura dei lavori, affermarono il principio secondo cui i deputati riuniti a Cadice si dichiarano legittimamente costituiti in *Cortes generales y extraordinarias* in cui risiede la sovranità nazionale. Mentre la successiva Costituzione del 1812 diede all'art. 3 la seguente formulazione: «La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales». In tal modo, fu affermata la posizione di preminenza del Parlamento nei confronti dei diritti storici riconducibili alla Monarchia, nonché l'organizzazione dei poteri sovrani in base al principio della separazione dei poteri⁵⁷.

Tale principio si radicò, tuttavia, solo negli ordinamenti repubblicani, le

⁵⁵ Si veda: S. ROSSI, *La rappresentanza nello Stato costituzionale*, Torino, 2002, 16. Per riferimenti sul potere costituente si veda: C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale*, Milano, 1972; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002.

⁵⁶ C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972.

⁵⁷ Cfr.: L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1964; J. VA-

carte costituzionali degli Stati retti da monarchie trassero ispirazione dalla tradizione inglese per affermare il criterio della sovranità ripartita tra il Re e la Nazione: la Costituzione della Monarchia spagnola del 1837 ripartì il potere tra la Corona e le *Cortes*, mentre lo Statuto albertino del 1848 fece proprio il “modello” del Regno Unito rendendo la Corona partecipe del potere legislativo insieme alla Camera dei deputati⁵⁸.

Tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX secolo, la dottrina pubblicistica ha individuato una “terza via” tra la sovranità nazionale e quella popolare, rappresentata dalle teorie sulla sovranità statale: secondo Jean Jellinek lo Stato si differenziava altri soggetti giuridici per il fatto che «pone il proprio diritto a sé stesso», mentre «i diritti e i doveri dei singoli ricevono la loro forza e vincolatività dalle basi poste dal diritto oggettivo»⁵⁹. Di conseguenza, possiede la capacità di esclusiva autodeterminazione dei limiti della propria attività, mentre il popolo si trasformerebbe non nel titolare della sovranità, ma in un organo dello Stato che condivide con altri poteri e soggetti l’esercizio della sovranità.

Questa teoria ebbe un ampio seguito all’interno della dottrina giuspubblicistica italiana: dove una posizione di rilievo ha avuto il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando cui si deve l’approfondimento del metodo puro del diritto pubblico e della nozione di Stato-persona, con esiti vicini a quelli formulati dalla dottrina tedesca. Nella sua prolusione del 1889 avente a oggetto «I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico» reagisce, sul piano del metodo, a quello che consideravo un «mostruoso accoppiamento di una metafisica presuntuosa col pedestre commento di un documento legislativo», per optare a favore di una scienza di diritto positivo, che si occupi non dell’idea di sovranità, ma di quella esercitata dai poteri costituiti, della libertà non come potenzialità, ma come effettività⁶⁰.

A sua avviso, la sovranità non deve essere frammentata (come nel caso del federalismo originario), mentre il popolo – inteso come una unità giuridica – si esprimerebbe solo all’interno dello Stato; all’interno della sua teoria generale dello Stato, poi, l’autonomia dei territori viene derubricata come «amministrazione indiretta dello Stato compiuta (...) nell’interesse oltre che dello Stato anche proprio», con la conseguenza che la loro volontà deve

RELA SUANZES, *Rey, Corona y Monarquía en los orígenes de constitucionalismo español: 1808-1814*, in *Revista de Estudios Políticos*, 55, 1987, 61 ss.

⁵⁸ Cfr.: A. FERNÁNDEZ GARCÍA, *La cuestión de la soberanía nacional*, in *Cuadernos de historia contemporánea*, 24, 2002, 41 ss.; G. BACOT, *Carrè de Malberg et l’origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, 1985.

⁵⁹ G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, Milano, 1997, 197.

⁶⁰ V.E. ORLANDO *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1905.

subordinarsi agli obiettivi generali che «per estensione, per contenuto e per grado è compito dello Stato di far valere»⁶¹.

Si differenzia, invece, dall'impostazione soprarichiamata l'elaborazione di Santi Romano, il quale se, da un lato, ripropone l'idea della sovranità come espressione qualificante dello Stato e dell'unicità del potere centrale sul territorio, dall'altro lato apre – con la sua teoria sulla pluralità degli ordinamenti giuridici – alla prospettiva che le stesse persone e gli stessi territori possono essere sottoposti a più ordinamenti giuridici, autonomi e tra di loro collegati, non dal principio di gerarchia, ma di coordinamento. In tale impostazione è possibile intravedere – a nostro avviso – un'apertura al riconoscimento che esistano all'interno dello Stato unitario forme di autonomia delle comunità territoriali intermedie tra lo Stato accentrato e il federalismo⁶².

Del tutto distinto è stato, invece, l'approccio al tema della sovranità offerto dalla tradizione costituzionale del Regno Unito la quale, in contrapposizione con la dottrina europea che si è caratterizzata per un continuo processo di spersonalizzazione, ha optato per una visione “concreta” della sovranità: infatti, il titolare della sovranità è stato individuato in un soggetto politico plurale (il Parlamento) composto dalla Corona, dalla Camera dei Lord e quella dei Comuni, il quale rappresenta la chiave di volta del diritto costituzionale inglese insieme con la *rule of law* e le convenzioni costituzionali.

Il principio della sovranità parlamentare è reso possibile dall'istituto del libero mandato parlamentare, che configura il Parlamento come un organo giuridicamente indipendente dalla volontà concreta degli elettori; così come trova fondamento sia dall'art. 9 della *Bill of Rights* del 1689 secondo cui l'attività del Parlamento non può essere messa in discussione da alcuna Corte o da altro organo al di fuori del Parlamento stesso; sia dall'autorevole argomentazione di Edward Coke secondo cui ogni membro del Parlamento, pur essendo stato scelto da un determinato distretto, una volta eletto rappresenta l'intero Regno.

Il rapporto stretto tra divieto di mandato per gli eletti e centralità del ruolo del Parlamento trova una base anche nel pensiero di J. Locke secondo cui la selezione dei rappresentanti è finalizzata a scegliere rappresentanti che possano prendere le decisioni in modo libero, dopo una discussione approfondita perseguendo il bene pubblico; il che non sarebbe possibile se il mandato non fosse libero e non consentisse ai singoli parlamentari di

⁶¹ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 435 ss.

⁶² S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Ranalletti*, II, Padova 1931, 441. Sui rapporti tra sovranità e autonomia si rinvia a: T. MARTINES, *Futuro e declino dei concetti di sovranità e autonomia*, in *Scritti*, I, 2000, 583 ss.

decidere solo dopo aver partecipato alla discussione e vagliato le diverse argomentazioni⁶³.

Inoltre, l'affermazione del principio del libero mandato parlamentare fu favorita da due aspetti peculiari del sistema parlamentare inglese: il primo è individuabile nel principio dell'indipendenza delle Assemblee parlamentari, garantita dai loro *interna corporis acta* e finalizzata a conseguire una "libera ricerca del diritto", considerata possibile solo con un'ampia autonomia e indipendenza dei rappresentanti; il secondo è riconducibile alla necessità per la *House of Commons* di legittimarsi nei confronti della *House of Lords*, composta da Pari che deliberavano in base al diritto soggettivo e in piena autonomia. Ciononostante, il rapporto fra eletto ed elettore si è stato nel tempo molto: inizialmente perché, a causa della regola della gratuità del mandato, le spese conseguenti all'espletamento della attività parlamentare erano a carico degli elettori del collegio; quindi, come conseguenza del sistema elettorale ispirato alla regola "*first past the post*" (uninomiale, maggioritario, a un turno), nonché di una convenzione costituzionale secondo cui gli eletti hanno un obbligo morale di informare gli elettori del collegio delle loro attività e decisioni⁶⁴.

Tutti queste caratteristiche dell'ordinamento del Regno Unito fanno sì che la loro costruzione teorica della sovranità parlamentare debba essere considerata un *unicum* nel panorama costituzionale europeo, dove la sovranità popolare si è sostanzialmente identificata con l'elettività degli organi titolari della funzione di indirizzo politico, confondendosi con il principio della democrazia rappresentativa⁶⁵.

Questa interpretazione del principio, pur ampiamente accolta dalla

⁶³ J. LOCKE, *Due trattati sul Governo, Secondo trattato*, Torino, 1982, 393 ss. Sul tema del libero mandato parlamentare si vedano con riferimento alla dottrina italiana, i lavori di: N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, 2004; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997; P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e rappresentanza politica*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 679 ss.; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio per la sua libertà: per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, 2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018; A. SAVIGNANO, *Il mandato imperativo*, in *Annali della facoltà giuridica*, Camerino, 1970, 279 ss.; A. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.

⁶⁴ Si veda: A. ESMEIN, *L'affaire Osborne et la question de l'indemnité parlementaire en Angleterre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1910.

⁶⁵ Tale limite è stato autorevolmente colto da Costantino Mortati nel suo commento all'art. 1 della Costituzione italiana, C. MORTATI, *Art. 1. Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 21.

dottrina, appare eccessivamente riduttiva, in quanto riduce la funzione del popolo alla mera titolarità formale della sovranità e la sua partecipazione diretta alla formazione delle decisioni pubbliche è limitata alle forme e procedure individuate dalla Costituzione e dal legislatore: con la conseguenza che la volontà del popolo che ha esercitato la funzione costituente (la c.d. costituzionale materiale) si oggettivò nella carta costituzionale e si esaurisce lasciando il campo ai c.d. “poteri costituiti”.

Da ciò il rischio che la carenza nel testo costituzionale di istituti finalizzati a fornire al corpo elettorale l'esercizio di strumenti di partecipazione e di democrazia deliberativa da affiancare alle forme della democrazia rappresentativa determini una sostanziale separazione tra corpo elettorale e organi di rappresentanza politica, che induce a interrogarsi in che misura le assemblee parlamentari siano sostanzialmente rappresentative⁶⁶.

L'esigenza di non considerare il popolo come riferimento astratto – al pari della Nazione e dello Stato – è stata avvertita sia dalla dottrina che dai costituenti: già il marchese di Condorcet, nella suo *Plan de exposition présentée a la Convention National del 1793*, affermò che il popolo, sebbene deleghi alcuni poteri alla Convenzione nazionale, riserva comunque a se stesso il diritto di chiedere la revisione della Costituzione e di accettare o rifiutare la stessa tramite un referendum costituzionale⁶⁷. Sul piano dei documenti costituzionali si può fare riferimento all'art. 1 della Costituzione tedesca di Weimar, il quale stabilì che “il potere statale emana dal popolo”, ricorrendo a una formula lessicale che bene esprime come la sovranità non provenga da un'entità astratta, ma scaturisca da una volontà concreta del popolo; ma anche al voto del popolo italiano che, nel 1946, optò tramite referendum istituzionale per la forma repubblicana e scelse i componenti dell'Assemblea costituente.

Rispetto alle tradizionali teorie sul potere costituente elaborate dalla dottrina europea, il pensiero federale ha introdotto la possibilità di considerare una prospettiva differente, secondo la quale i popoli, acquisendo la propria

⁶⁶ In generale appaiono ancora valide le osservazioni di T. MARTINES, *Fortuna e declino dei concetti di sovranità e di autonomia*, in *Opere*, I, Milano, 2000, 583 ss. Sui temi della democrazia deliberativa si rinvia a: F. POLITI (a cura di), *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica*, Torino, 2022; A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017; S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione*, Napoli, 2017; M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, 2020; S. PITTO, *Strumenti partecipativi nell'esperienza spagnola tra resistenze rappresentative e nuove aperture ispirate alla better regulation*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2020, 711-730; L.E. RÍOS VEGA, I. SPIGNO, E. CECCHERINI (a cura di), *Il diritto alla consultazione referendaria nel XXI secolo*, Napoli, 2021.

⁶⁷ A. CONDORCET O'CONNOR, M.F. ARAGO, *Oeuvres de Condorcet*, Paris, XII, 1847, 333 ss. In materia anche C. CASSINA, *Piano di Costituzione 1793, Testi e contesto*, Torino, 2017.

indipendenza, decidono liberamente di dar vita – sulla base di regole condivise – a una struttura sociale e istituzionale più ampia alla quale demandano il potere di esercitare le funzioni necessarie per dar vita a una Federazione. Il nesso tra unione federale e libertà dei popoli ha costituito un tratto genetico dei *federalizing processes* originari, che accomuna l’esperienza della Svizzera, degli Stati Uniti d’America e del federalismo latinoamericano. In tutti questi casi – come si vedrà nei capitoli successivi – la reazione agli Imperi coloniali (inglese, spagnolo, portoghese) o all’ingerenza straniera (Svizzera) ha generato una sinergia tra volontà sovrana dei territori e spinta alla creazione di una nuova realtà istituzionale superiore (gli Stati Uniti d’America, gli Stati Uniti del Messico, la Confederazione svizzera)⁶⁸.

Si tratta di un’impastazione teorica alternativa rispetto all’idea maggioritaria secondo cui la sovranità dovrebbe essere “una e non frazionabile”: essa ha il suo fondamento nella concezione del potere costituente come esercizio di un patto scritto, approvato dalle rappresentanze dei territori che compongono l’ordinamento federale, che non può essere modificato unilateralmente dalla Federazione.

Nelle colonie inglesi del Nord America il patto costituente ebbe inizialmente una valenza religiosa, riconducibile alla tradizione delle Chiese del *dissent* protestante, che considerava il *covenant* un accordo formale avente una validità legale garantita dalla divinità; secondo il pensiero puritano l’idea di governo comune fu trasferita sul piano politico e istituzionale, cosicché la Federazione fu intesa come una istituzione creata in buona fede da un’unione di persone, che decisero di unirsi volontariamente senza, però, perdere le loro rispettive identità: l’unione dei territori fu considerata un *regular marriage*, una comunione permanente piuttosto che un mero adempimento formale delle regole⁶⁹. Solo successivamente, nella cultura delle ex colonie il “patto costituzionale” ha progressivamente affievolito la sua valenza religiosa, sino a esprimere la libera volontà di coloro che lo avevano approvato⁷⁰.

⁶⁸ Sul rapporto generale tra libertà e federalismo: L. MELICA, *Federalismo e libertà*, Padova, 2002.

⁶⁹ F. REY MARTÍNEZ, *La ética protestante y el espíritu del constitucionalismo*, Bogotá, 2003, 97; M. RUBBOLI, *La teologia biblica del patto e la Costituzione americana*, in *Humanitas*, 1, 2010, 15 ss.

⁷⁰ Si veda: B. BAILYN, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, 1967; B. LONG, *Genesis of the Constitution of the United States of America*, New York, 1926; D.S. LUTZ, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge, 1988; D.J. ELAZAR, J. KINCAID, *The Declaration of Independence. The Founding Covenant of the American People*, Philadelphia, in *Center for the Study of Federalism*, 1980; P. BIGLINO CAMPOS, *En las orígenes del federalismo: la formación del modelo norteamericano*, in *La democracia constitucional*, Madrid, 2002, 1136 ss.

L'idea del potere costituente come patto tra i territori si affermò anche in Svizzera allorché i Cantoni, come reazione all'intervento francese che li aveva privati delle antiche forme di autogoverno, sottoscrissero un patto con l'obiettivo di affidare alla Federazione il compito di ripristinare i precedenti ordinamenti cantonali, di difendere la loro originaria sovranità di armonizzare le differenze (religiose, politiche ed economiche) che contrassegnavano la realtà di quel paese⁷¹.

Una visione simile della sovranità come espressione di un patto tra i territori era presente anche nei movimenti federali che, in America latina, segnarono il passaggio dall'indipendenza alla nascita di una Federazione: gli Stati Uniti del Messico presero forma attraverso la concorde decisione di dieci Deputazioni provinciali, che approvarono nel 1824 sia le Costituzioni dei singoli Stati, che l'istituzione di una Federazione attraverso un patto basato sull'eguaglianza tra le Province. Così come la Federazione argentina nacque in seguito alla Convenzione costituente di Santa Fe del 1853, cui parteciparono i rappresentanti delle Province; mentre in Venezuela la prima forma federale fu deliberata dal *Congreso General de las Provincias de Venezuela* subito dopo la dichiarazione di indipendenza del 1811⁷².

4. *Federalismo e rappresentatività dei territori*

Come è noto, lo Stato costituzionale liberale si affermò nel XVIII secolo – tanto in Europa che nel continente americano – plasmandosi secondo principi comuni, come il riconoscimento di alcuni diritti connessi alla libertà individuale (dagli arresti, di domicilio, economica, di stampa); mentre con riferimento all'organizzazione si sono affermati i principi di legalità, della divisione dei poteri, del controllo giurisdizionale degli atti pubblici.

L'esigenza di assicurare un equilibrio tra i poteri non coinvolse soltanto i rapporti tra i tre fondamentali poteri (legislativo, esecutivo e giurisdizionale), ma, ampliando il significato del principio esplicitato da Montesquieu – secondo cui può dirsi libera solo quella costituzione in cui nessun governante possa abusare del potere a lui affidato, per cui vi deve sempre essere un “potere che arresti il potere” –, venne esteso anche alla struttura del Parlamento: che si dotò di un'organizzazione di tipo bicamerale in base alla quale i membri della seconda Camera dovevano essere scelti secondo un criterio di rappresentanza diverso da quella popolare.

La tradizione del Regno Unito – che, attraverso alcune consuetudini co-

⁷¹ Si veda, *supra*, in questo stesso Capitolo, il par. 1.

⁷² *Ibidem*.

stituzionali, aveva affermato sia il principio costituzionale del potere limitato, sia la regola che solo con il consenso del Parlamento si potesse imporre tributi e mantenere un esercito all'interno dei confini in tempo di pace – estese la ricerca di un equilibrio tra sovranità regia e popolare anche all'interno della struttura bicamerale del Parlamento: affiancando la Camera dei Lord, di nomina regia, con la Camera dei Comuni, elettiva⁷³.

Il criterio di un Parlamento in cui le Assemblee abbiano non solo una diversa composizione, ma anche una diversa legittimazione ebbe un ampio seguito nell'esperienza comparata. Ad esempio, in Francia, la Costituzione del 1791 prevede che i componenti dell'Assemblea Nazionale Legislativa fossero individuati rispettando tre distinti criteri di rappresentatività: territoriale, censitaria, popolare; mentre la Costituzione dell'Impero francese del 1815, ispirandosi all'esperienza inglese, affidò l'esercizio del potere legislativo all'imperatore e a due Camere, di cui quella dei Pari era ereditaria, mentre la Camera dei rappresentanti era eletta dal corpo elettorale.

Un processo storico simile ha interessato, quasi nello stesso periodo, anche l'ordinamento spagnolo: mentre nella Costituzione di Cadice del 1812 le *Cortes* erano definite come la riunione di tutti i deputati che rappresentano la Nazione, la Costituzione del 1837 affermò che le *Cortes* sono composte di due corpi “*colegisladores*” dotate di eguale competenza (*iguales en facultades*), ma di differente rappresentanza.

Così come il criterio introdotto nel Regno Unito ispirò lo Statuto albertino del 1848 in base al quale il Senato era di nomina regia, mentre la Camera dei Deputati era elettiva: inoltre, i senatori dovevano essere scelti all'interno di categorie individuate dallo Statuto stesso: ecclesiastici, titolari di cariche politiche, membri del corpo diplomatico, magistrati, alti dirigenti dello Stato, soggetti economici con un certo reddito.

Con il superamento delle Monarchie costituzionali e il passaggio da una sovranità condivisa alla sovranità popolare, l'opzione bicamerale non venne meno, ma si modificò la funzione della struttura bicamerale che venne orientata a conseguire una maggior ponderazione nel processo decisionale e legislativo, a razionalizzare l'*iter legis* o favorire la rappresentatività della pluralità degli interessi presenti all'interno della società.

Di conseguenza, alla linearità delle competenze e della composizione delle Camere proprie delle Monarchie costituzionali si sostituì una molteplicità di variabili, che consentono di distinguere le due assemblee sulla base del meccanismo elettorale (bicameralismo strutturale), delle funzioni attribuite a ciascuna delle due Camere (bicameralismo funzionale) ovvero

⁷³ T. HOBBS, *Leviathan*, London, 1651, 131. Per un approfondimento sul punto: P. MARTINO, *Seconde Camere e rappresentanza politica*, Torino, 2009.

attribuendo o meno alle due assemblee i medesimi poteri (bicameralismo paritario o differenziato)⁷⁴.

Meno tipizzabile appare, in questo contesto, la soluzione dei costituenti italiani, che ha optato per un bicameralismo, del tutto atipico, se confrontato con le esperienze maturate negli altri ordinamenti costituzionali europei e nordamericani. Tale risultato fu la conseguenza di una soluzione di compromesso volta a stemperare le posizioni divaricanti sostenute inizialmente dalle forze politiche più rappresentative e influenti che si divisero tra i fautori del monocameralismo o di un bicameralismo differenziato. Si optò, quindi, per un bicameralismo paritario ed eguale, la cui giustificazione istituzionale può rinvenirsi nella volontà di conseguire una più ponderata elaborazione delle leggi attraverso la duplicazione del processo decisionale e di dotare il sistema di un meccanismo di garanzia contro i pericoli insiti nella concentrazione del potere sovrano in un unico organo.

Inoltre, nel tempo, il Parlamento ha accentuato in viario modo l'omogeneizzazione delle due assemblee: favorita dalla presenza di sistemi elettorali tesi a favorire la presenza all'interno delle assemblee di maggioranza omogenee, dalla previsione di organi comuni – come le commissioni bicamerali – che valorizzano il carattere unitario dell'istituzione parlamentare, dalla omogeneizzazione dei requisiti soggettivi per l'elezione delle componenti le due Camere⁷⁵.

Tra le varietà delle forme di bicameralismo assume – ai fini del nostro ragionamento – un particolare significato l'alternativa alla tradizione inglese e alle Monarchie europee offerta dal particolare legame che, in molti ordinamenti, si è creato tra federalismo e organizzazione del potere legisla-

⁷⁴ Per riferimenti relativi alle principali esperienze di diritto comparato, si veda: A. MARCELLI (a cura di), *Le Camere alte: aspetti del bicameralismo nei paesi dell'Unione europea e negli Stati Uniti d'America*, Roma, 1997; C. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, 1999; N. BALDWIN, D. SHELL, *Second Chambers*, London, 2001; J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers*, Milano, 2006; A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, 2008. Con particolare riferimento alla Camera dei Lords, si veda: L. STURLESE, *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Milano, 1966; P. CARMICHAEL, B. DICKSON, *The House of Lords. Its Parliamentary and Judicial Rules*, Oxford, 1999; M. RUSSEL, *Reforming the House of Lords*, Oxford, 2000.

⁷⁵ Per più ampi riferimenti dottrinali si rinvia a: G. FERRARA, *Art. 55. Le Camere*, in G. FERRARA, T. MARTINES P. FRANCESCHI, S. TRAVERSA D. MARRA E. VOZZI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1984, 1 ss.; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia: riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006; M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto: democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, 2020; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977.

tivo: la struttura bicamerale del Parlamento si propone di far convivere la rappresentanza nazionale con la rappresentatività politica dei territori che compongono una Federazione.

D'altra parte, lo stesso *incipit* delle Costituzioni dei primi ordinamenti federali esplicita il processo costituente che ha generato l'unione federale: è il caso dell'art. 1 dell'Atto federale svizzero del 1815 («I ventidue cantoni sovrani della Svizzera (...) si riuniscono col presente patto federale, per il mantenimento della loro libertà e della loro indipendenza, contro ogni assalto da parte dello straniero, come pure per la conservazione dell'ordine e della tranquillità nell'interno»), della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America («Noi, Popolo degli Stati Uniti, allo scopo di realizzare una più perfetta Unione, stabilire la giustizia, garantire la tranquillità interna, provvedere per la difesa comune, promuovere il benessere (...) ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America»), della Costituzione federale del 1811 del Venezuela («Hecha por los Representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas, reunidos en Congreso General»). Mentre la Costituzione argentina, a sua volta, riproduce sostanzialmente l'*incipit* del testo statunitense⁷⁶.

Né differente è la premessa presente nel testo della Costituzione dell'Impero germanico del 1871, salvo la circostanza che il richiamo ai popoli è in questo caso sostituito dall'indicazione dei sovrani che, insieme a Sua Maestà il Re di Prussia, approvarono la Carta dell'Impero⁷⁷.

Nelle Repubbliche federali l'organizzazione del potere legislativo si caratterizza per una soluzione bicamerale in cui la Seconda Camera è rappresentativa dei territori.

Nelle colonie inglesi del Nord America, si passò inizialmente da un Parlamento monocamerale a uno bicamerale, in seguito alla trasformazione dell'*Executive Council* in Seconda Camera con l'obiettivo di bilanciare la rappresentanza popolare; successivamente, la Convenzione di Filadelfia basò la differenziazione delle due Camere sull'equilibrio tra una rappre-

⁷⁶ Che così recita: «Nos los representantes del pueblo de la Confederación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general».

⁷⁷ «Sua Maestà il Re di Prussia, in nome della Confederazione della Germania del Nord, Sua Maestà il Re di Baviera, Sua Maestà il Re del Württemberg, Sua Altezza Reale il Granduca di Baden e Sua Altezza Reale il Granduca dell'Assia renana, per la parte del Granducato d'Assia, posto a sud del Meno, hanno stipulato una Confederazione perpetua per proteggere il territorio federale e il diritto che vi è in vigore, come pure per assicurare la prosperità del popolo tedesco». Questa Confederazione prenderà il nome di Impero germanico, e sarà retta dalla seguente Costituzione.

sentanza popolare e una territoriale, allontanandosi definitivamente dall'influenza inglese⁷⁸. La soluzione uscita dai lavori costituenti della Convenzione rappresentò una mediazione tra le opposte visioni di chi sosteneva la sovranità piena degli Stati e chi intendeva valorizzare la natura unitaria della Federazione⁷⁹: di conseguenza, il titolare di tutti i poteri legislativi – il Congresso degli Stati Uniti – sarà formato da un'assemblea composta da due senatori per ciascuno Stato e da una Camera dei rappresentanti i cui membri sono scelti dal popolo dei diversi Stati. che costituisce il popolo degli Stati Uniti d'America.

Inoltre, il principio dell'eguale rappresentanza degli Stati all'interno del Senato è rafforzato dalla clausola che vincola la revisione di tale disposizione al voto unanime degli Stati.

Il criterio di affidare alla Seconda Camera la rappresentanza dei territori che hanno dato vita all'unione federale è stato adottato – in America latina – dalle Costituzioni federali del Venezuela e dell'Argentina e, in Europa, dalla Svizzera e dall'Impero germanico. In entrambi i continenti, le soluzioni si sono distinte tra ordinamenti che si ispirano al principio che i singoli territori siano rappresentati in modo eguale e Costituzioni che prendono come parametro di riferimento la popolazione dei diversi Stati.

La prima opzione è presente – ad esempio – nella Costituzione argentina del 1853 la quale ha previsto che i componenti del Senato siano eletti in misura paritaria tra le Province dai legislatori provinciali, con l'eccezione della Capitale ove l'elezione avviene indirettamente da parte di un collegio di elettori votati dal corpo elettorale⁸⁰.

Eguale, la Costituzione svizzera del 1874 – modificando la precedente organizzazione introdotta dal Patto federale del 1815 che prevedeva una Dieta composta dai deputati dei ventidue Cantoni che votavano secondo le istruzioni dei loro governi – individuò il potere supremo della Confederazione nell'Assemblea federale, costituita dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati: il primo organo doveva rappresentare il popolo svizzero ed era composto da 200 deputati eletti proporzionalmente alla popolazione dei vari Cantoni, mentre il Consiglio degli Stati era formato in misura eguale dai rappresentanti degli Stati.

Il criterio di differenziare in base alla popolazione la rappresentanza

⁷⁸ Solo nel 1913, con il XVII emendamento, si passerà dalla designazione dei senatori da parte del legislatore statale all'elezione diretta da parte dei cittadini dei vari Stati.

⁷⁹ Cfr., E. CECCHERINI, *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento nel Regno Unito e in alcuni paesi del Commonwealth britannico*, in T. GROPPI (a cura di), *Principio di autonomia e riforma dello Stato*, Torino, 1998, 273 ss.

⁸⁰ Per ulteriori riferimenti, G. PISSARELLO, *El Senado argentino: actualidad y perspectivas de futuro*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2006, 311 ss.

degli Stati è presente – invece – sia nella Carta costituzionale venezuelana del 1811, sia nella Costituzione dell'Impero germanico del 1871. Nel primo caso, il Senato era composto in modo che un senatore rappresenti, in ciascuna Provincia, settantamila elettori; nel secondo, il Consiglio federale rappresentava gli Stati facenti parte della Confederazione in numero diverso a seconda della popolazione. Questa soluzione ispirerà anche i successivi assetti costituzionali della Germania: i membri del *Bundesrat* sono attualmente designati dagli esecutivi dei diversi Stati in misura proporzionale alla popolazione di ciascun territorio e decidono come una vera e propria delegazione del *Land*, dal momento che debbono votare nel medesimo modo e secondo le direttive manifestate dal *Land* di riferimento.

Lo studio delle prime esperienze di organizzazione dei Parlamenti federali aveva indotto la dottrina a indicare nel bicameralismo differenziato un carattere tipico del federalismo. Si tratta, tuttavia, di una identificazione che – alla luce delle trasformazioni che sono intervenute nel panorama del federalismo contemporaneo – sconta una certa forza di inerzia e sta progressivamente perdendo la sua originaria capacità descrittiva: infatti, sono numerosi gli esempi di Seconde Camere le quali, inizialmente ispirate al principio federale, hanno progressivamente mutano la loro natura, sia a causa del ruolo unificante svolto dai partiti nazionali, sia in conseguenza della crescente propensione degli Stati a relazionarsi con la Federazione attraverso lo strumento delle Conferenze intergovernative⁸¹.

Ad esempio, l'*Upper House* canadese fu influenzata più dal modello del Regno Unito che da quello dello Stato confinante: la volontà di ispirarsi ai principi costituzionali della madrepatria è stata esplicitata, d'altra parte, dalla stessa Corte suprema, la quale evidenziò come fosse desiderio delle Province di essere unite in una Federazione, ma regolate da un ordinamento simile a quello del Regno Unito⁸².

Infatti, tale organo derivò dalla Camera dei *Lord* sia il sistema di nomina (da parte del rappresentante della Corona britannica in Canada, su proposta del Governo federale), sia l'indicazione dei requisiti necessari per essere nominati. Inoltre, la centralità politica della *House of Commons* e il suo ruolo nella legislazione non vennero scalfiti dalla presenza dell'*Upper House*, la cui funzione non è di indirizzo politico, ma piuttosto di mitigazione dei possibili effetti negativi di una scelta legislativa, di approfondimento di questioni di pubblico interesse. Solo con l'approvazione del *Constitution Act* del 1982

⁸¹ Si veda in proposito, E. CECCHERINI, *I rapporti fra Federazione e Province in Canada: l'esperienza delle relazioni intergovernative*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2002, 669 ss.

⁸² Così in *Re: Authority of Parliament in relation to the Upper House* (1980).

le competenze della Seconda Camera vennero accresciute, comprendendo anche un ruolo nel procedimento di revisione della Costituzione e l'esercizio del potere di veto⁸³.

In diverse fasi della vita istituzionale del Parlamento si tentò di introdurre alcuni correttivi, come – ad esempio – l'elezione diretta dei componenti, la modifica dei requisiti soggettivi necessari per la nomina, l'attribuzione a ogni Provincia di un numero eguale di rappresentanti; tuttavia i diversi progetti di emendamenti costituzionali elaborati non hanno potuto completare il loro *iter*, il che spinge la dottrina a ritenere che «for the moment, therefore, the Senate seems condemned to hold out with its present form»⁸⁴.

In Sud Africa, prima della transizione dall'*apartheid* a un sistema democratico, esistevano alcuni organi di rappresentanza del pluralismo etnico e tribale, che furono sostituiti nel 1983 da un Parlamento tricamerale in rappresentanza rispettivamente della popolazione bianca, meticcina o indiana: tale riforma si proponeva di associare alle decisioni politiche le minoranze meticcina e indiana, in modo da emarginare la maggioranza nera. Tale assetto parlamentare prevedeva una Camera dei Deputati rappresentativa dei bianchi di 178 membri, una *House of Representatives* dei meticci e una *House of Delegates* di indiani: ciascuna assemblea era competente solo per gli affari che interessavano la propria comunità etnica.

Il passaggio dalla separazione etnica a un ordinamento multirazziale si è ebbe solo in seguito alla transizione costituzionale avviata con la Dichiarazione di Intenti del 1993 nella quale vennero indicati i principi ispiratori la nuova Costituzione: un ordinamento unitario, non razziale, non sessista; una democrazia pluralistica con un sistema elettorale proporzionale; una magistratura indipendente e una Carta dei diritti. Inoltre, fu approvato un documento costituzionale provvisorio, formato da 34 *Constitutional Principles* vincolanti, l'elezione di una Assemblea costituente e di un organo di garanzia – il *Transitional Executive Council* – con il compito di assicurare un procedimento “*free and fair*” per l'elezione dell'Assemblea costituente⁸⁵.

⁸³ Si veda: E. CECCHERINI, *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento*, cit., 278 ss.; P. PASSAGLIA, *Il Senato canadese: anomalia o originalità?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 1913 ss.; R. CASELLA, *L'irrisolta questione della riforma del Senato in Canada: dall'“impossibile” revisione costituzionale al Trudeau plan*, in *Nomos*, 2, 2016.

⁸⁴ Così in: D. PINARD, *The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged?*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers*, cit., 459 ss.

⁸⁵ Sul processo costituente a tappe del Sudafrica, fondamentale è il contributo di R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti: il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della rainbow nation*, Torino, 1999.

I costituenti individuarono nella soluzione federale un'opportunità sia per coinvolgere nei processi decisionali i numerosi gruppi etnici in cui la società divisa, sia per distribuire l'esercizio dei poteri sovrani tra il centro e i governi territoriali: a tal fine, si istituirono nove Province autonome e una Seconda Camera formata da membri eletti in misura eguale dalle Province: dei dieci delegati espressione di ciascuna Provincia sei sono permanenti, mentre gli altri quattro (c.d. *special delegates*) sono formati dal *Premier* della Provincia e da mentre e da membri della legislatura provinciale.

La *ratio* di tale soluzione consisteva nel creare un legame sostanziale tra i componenti la Seconda Camera e i territori provinciali, ma tale obiettivo non fu conseguito appieno, al punto che la stessa Corte costituzionale, nel valutare il progetto della Costituzione, evidenziò come il Senato fosse un organo che rappresentava più gli interessi dei partiti politici che quelli delle Province rappresentate. Inoltre, l'assetto bicamerale non era paritario dal momento che le deliberazioni comportanti spese erano di esclusiva competenza dell'Assemblea nazionale⁸⁶.

Anche in Australia, l'assetto del Parlamento subì diversi cambiamenti: inizialmente, fu prevalente l'influenza della tradizione del Regno Unito, per cui la funzione della seconda Camera doveva fungere da contrappeso rispetto all'altra Assemblea, rappresentativa degli orientamenti del corpo elettorale; ma alla fine del XIX secolo, in occasione della Convenzione costituzionale del 1897, si optò per il "modello" nordamericano e prevalse l'idea di una Seconda Camera rappresentativa in misura paritaria dei diversi Stati e con il compito di limitare in tal modo il potere federale. Tale scelta fu, però, del tutto effimera al punto che una seconda Convenzione costituzionale (1898) optò per l'elezione diretta dei senatori, i quali da rappresentanti dei territori si qualificarono come rappresentanti delle comunità politiche presenti nei territori.

Inoltre, il Senato – sempre su influenza della tradizione inglese – agì come una "*house of review*", un organo di valutazione delle scelte della maggioranza politica; mentre l'adozione di un sistema elettorale proporzionale e il condizionamento dei partiti nazionali favorirono il rinsaldarsi di legami con i partiti di riferimento piuttosto che con i governi degli Stati che compongono la Federazione⁸⁷.

⁸⁶ In dottrina, P. DE VOSS, *The role of the National Council of Provinces in the Governance of South Africa*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds.), *A World of Second Chambers*, cit., 613 ss.

⁸⁷ Così in: E. CECCHERINI, *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento*, cit., 283 ss. Per ulteriori considerazioni in merito al Senato in Australia: W. SWENDEN, *Federalism and Second Chambers*, Bruxelles, 2004. Per ampi riferimenti bibliografici, si veda anche la dottrina ri-

Nel panorama comparato, il bicameralismo degli ordinamenti federali europei rappresenta un *tertium genus* rispetto al federalismo originario e a quello dell'ex *Commonwealth* inglese: esso si è ispirato alla tradizione germanica della Costituzione imperiale del 1875, la quale aveva individuato nel Consiglio federale l'assemblea rappresentativa degli Stati, assegnando a ciascuno di essi un numero di seggi variabile da 1 a 6 a seconda della popolazione; inoltre, i senatori eletti in rappresentanza dello stesso Stato dovevano votare congiuntamente.

Sotto il profilo delle competenze, poi, il Consiglio aveva poteri di iniziativa (poteva sottoporre delle proposte di legge e delle risoluzioni alla decisione del *Reichstag*) e deliberativi (sui regolamenti di amministrazione e sulle istruzioni generali necessarie per l'esecuzione delle leggi dell'Impero, sui difetti riscontrati in sede di attuazione delle leggi e dei regolamenti dell'Impero). Inoltre, ogni membro del Consiglio federale aveva il diritto di intervenire al *Reichstag* per esporre l'opinione del suo Governo.

Rispetto a questa impostazione la Costituzione federale dell'Austria ha disciplinato il bicameralismo in continuità con la Costituzione imperiale e le scelte compiute nel testo del 1920 non hanno subito nel tempo modifiche significative sotto il profilo della composizione e del ruolo istituzionale. La rappresentanza dei territori nel *Bundesrat* varia in ragione della popolazione e il numero dei delegati di ciascun *Land* è stabilito dal presidente della Federazione dopo ogni censimento generale; essa è eletta dalle Diete per la durata delle rispettive legislature e deve attenersi a un duplice criterio: la rappresentanza nel *Bundesrat* deve rispettare la proporzione presente negli organi legislativi decentrati e, comunque, deve essere garantita una presenza alla forza politica che ha conseguito il secondo posto per numero di seggi alla Dieta.

A differenza del sistema tedesco, il legame con i *Länder* è, tuttavia, attenuato dal principio di divieto del mandato imperativo, cosicché il legame con l'assemblea che li ha eletti si attenua a vantaggio di un rapporto diretto con il gruppo politico di appartenenza.

Nel procedimento legislativo il Consiglio federale può sottoporre proposte di legge al Consiglio nazionale per il tramite del governo federale, così come può impedire la pubblicazione di una deliberazione legislativa formulando una opposizione motivata, la quale può essere superata qualora il Consiglio nazionale rideliberi a maggioranza assoluta. Tuttavia, tale potere di opposizione non può essere esercitato nel caso di leggi per l'approvazione

del bilancio preventivo e consuntivo, l'emissione o la conversione di prestiti federali o relative a atti di disposizione di beni federali⁸⁸.

Nel 1934 il Consiglio federale fu sciolto in seguito alla conquista del potere da parte di un governo Austro-nazista, ma venne ripristinato nel 1949 con alcune limitate innovazioni: dalla previsione che i *Länder* si alternano ogni sei mesi in ordine alfabetico alla Presidenza del Consiglio federale al diritto dei Governatori dei *Länder* di partecipare ai dibattiti del Consiglio federale e di essere ascoltati su questioni riguardanti il loro *Land*; così come è stato ridotto il *quorum* sufficiente perché il Consiglio nazionale possa superare l'opposizione del Bundesrat.

Anche la Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania si ispira al precedente del 1875. Attualmente i suoi profili più significativi possono essere individuati nella qualificazione del *Bundesrat* come organi di collaborazione alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione Europea; nel potere di revoca da parte dei *Länder* dei propri rappresentanti; nella previsione che i voti di un *Land* debbano essere espressi solo unitariamente. Inoltre, in caso di contrasto tra le due Camere si deve convocare una commissione mista per l'esame in comune della proposta di legge⁸⁹.

In definitiva, si può affermare che l'esperienza di diritto comparato ci presenta un panorama apparentemente contraddittorio: non solo si è in presenza di soluzioni diverse che separano gli ordinamenti federali c.d. "originari" dagli altri, ma si nota anche una contraddizione, da un lato, nella tendenza dei sistemi europei di regionalismo maturo (Italia e Spagna) a proporre riforme costituzionali volte ad istituire una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali e, dall'altro lato, la presenza – nei sistemi a consolidata tradizione federale – di atteggiamenti svalutativi nei confronti del bicameralismo a vantaggio di organismi misti o di Conferenze intergovernative costituite da rappresentanti dei governi nazionali e locali⁹⁰.

Tuttavia, a nostro avviso, una Camera rappresentativa dei territori e le Conferenze interistituzionali non dovrebbero costituire organi alternativi: le Conferenze, infatti, assicurano il coordinamento, una ripartizione contrattata delle risorse e dei compiti, la partecipazione al processo decisionale relativo alla distribuzione verticale delle competenze amministrative; mentre

⁸⁸ Si veda: F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Trento, 1997.

⁸⁹ Si veda: M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism - The German «Bundesrat» (Federal Council) as an Atypical Model*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds.), *A World of Second Chambers*, cit., 257 s.

⁹⁰ Si veda, per tutti: E. CECCHERINI, *Esperienze di regionalizzazione del Parlamento*, cit., 273 ss.

le Camere rappresentative delle comunità territoriali consentono la loro partecipazione alla definizione dei principi e delle norme qualificanti l'unità del sistema, vitalizzando l'unità nazionale e accrescendo la coesione dello Stato.

D'altra parte, la presenza di organi e di procedure decisionali che coinvolgono non solo gli esecutivi nazionali e territoriali, ma anche quelli sovranazionali generano interessanti innovazioni nel sistema delle relazioni interistituzionali che potremmo ricomprendere all'interno del c.d. *multilevel constitutionalism*: in tal modo è possibile superare la tradizionale distinzione tra ordinamenti interni e internazionali per dar vita a una pluralità di assetti istituzionali integrati che interagiscono reciprocamente al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema.

Tale dottrina trova una conferma dalla crescente propensione a costruire sistemi costituzionali "a rete", in cui i diversi livelli istituzionali, nella loro rispettiva autonomia, si integrano all'interno di un medesimo sistema di valori e sulla base di regole relazionali ispirate non al criterio della gerarchia, ma a quelli di integrazione, di collaborazione e di lealtà costituzionale⁹¹. Utilizzando le parole della Corte costituzionale italiana, si potrebbe parlare di "ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti"⁹².

5. *Dal federalismo all'autonomia*

A partire dalla seconda metà del secolo XX, un differente processo di costruzione dello Stato unitario – orientato al decentramento politico e all'attribuzione di condizioni di autonomia a favore delle comunità territoriali – si afferma in Europa, interessando anche alcuni ordinamenti unitari dell'America latina. Attualmente, nel panorama europeo convivono forme di regionalismo maturo (Italia e Spagna), di decentramento asimmetrico basato sulla specificità storica di alcuni territori (Regno Unito), forme di autonomia limitate a porzioni circoscritte del territorio nazionale (Portogallo, Finlandia e Danimarca). Così come non mancano esperienze di regionalizzazione per dissociazione (Belgio) e regimi differenziati per i territori insulari e di oltremare (Francia)⁹³.

Il regionalismo – qualificando con tale espressione le diverse realtà so-

⁹¹ Sul punto si rinvia a: G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, 76 ss.

⁹² Si veda la sentenza Corte cost. n. 389/89.

⁹³ Per una ricostruzione del fenomeno si veda: G. ROLLA (a cura di), *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche*, in *DPCE Online*, n. spec. 1 2019, 685 ss.; AA.VV., *Organización territorial de los Estados europeos*, Madrid, 2006; G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007; A.

pra indicate – si differenzia dalle esperienze federali sotto diversi profili. Innanzitutto, costituisce un’esperienza prettamente europea, conseguente ai processi devolutivi che hanno interessato gli ordinamenti unitari accentrati; un altro tratto distintivo può essere ricavato dall’osservazione che, mentre il federalismo appare intrinsecamente legato a una specifica forma di Stato (la Repubblica), il regionalismo può convivere sia con la forma repubblicana (Italia, Francia) che con quella monarchica (Spagna, Regno Unito, Belgio).

Inoltre, gli Stati federali si sono formati essenzialmente in seguito all’estinzione di precedenti ordinamenti, prodotta dalla crisi del colonialismo (America latina, Africa, *Commonwealth*) o dalla caduta di alcuni Imperi (Russia, Austria); mentre il regionalismo rappresenta un fattore di trasformazione istituzionale nell’evoluzione storica dello Stato unitario: conseguente alla rottura dei precedenti regimi politici. Tanto in Italia quanto in Spagna, l’inserimento dell’autonomia delle comunità territoriali tra i tratti qualificanti la forma di Stato non è stato il frutto di un’evoluzione naturale, bensì la conseguenza della rottura di un ordinamento autoritario e centralista;⁹⁴ nel Belgio, invece, il fattore di discontinuità è individuabile nella diversità linguistica ha tracciato i confini delle Comunità e delle Regioni, dando vita a un processo di riorganizzazione dello Stato dalla difficile classificazione⁹⁵.

Da ultimo, il trattato distintivo tra le due forme di Stato può essere individuato nella circostanza che le entità territoriali che danno vita a una Federazione conservano diversi frammenti dell’originaria sovranità, mentre nei sistemi regionali i territori godono di uno *status* di autonomia costituzionalmente protetta. In dottrina non è stato agevole ricostruire l’essenza di questa peculiare condizione giuridica, trattandosi di una figura poliedrica che possiede un buon margine di ambiguità linguistica: riprendendo le parole con le quali M.S. Giannini ha aperto la voce “Autonomia” dell’Enciclopedia del

D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2009; P. VIPIANA, *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell’Europa in crisi*, Torino, 2014.

⁹⁴ Così: E. AJA, *El Estado autonómico*, Barcellona, 2003, 41. Infatti, sia la Costituzione italiana del 1948, sia quella spagnola del 1978 ribaltarono molte delle impostazioni culturali e politiche che avevano alimentato la formazione dello Stato nazionale, riconoscendo che la salvaguardia dell’unità non necessariamente implica il rifiuto di differenziazioni. Per maggiori approfondimenti si rinvia al Capitolo terzo e quarto del presente volume.

⁹⁵ In proposito, F. DELPÉRÉE (a cura di), *L’ordinamento federale belga*, Torino, 1996; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo, Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010; E.A. GRASSO, *I confini mobili del principio di territorialità in Svizzera e Belgio*, G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2013.

G. Rolla va in maiuscolo.^{94 ss.}

diritto, si può sostenere – infatti – che si sia in presenza di una di quelle voci “che richiedono una previa analisi linguistica”⁹⁶.

Non è facile orientarsi all'interno della varietà dei significati giuridici che le sono stati attribuiti e tale difficoltà è stata aggravata dalla circostanza che i documenti costituzionali sembrano rinunciare all'utilizzo di disposizioni definitive; mentre alcune posizioni dottrinali hanno teorizzato l'indefinibilità del concetto di autonomia che, scaturendo da un rapporto di relazione tra più enti istituzionali, dipenderebbe in buona misura dalla normativa vigente (sia costituzionale che ordinaria): di conseguenza, può essere descritto solo in base alla disciplina concreta dei rapporti intercorrenti tra i livelli istituzionali⁹⁷. Si tratta di un approccio di tipo relativistico che rinuncia ai tentativi di offrire una ricostruzione unitaria del suo significato costituzionale⁹⁸.

In tali posizioni si annida, a nostro avviso, il rischio di relegare l'autonomia in una “zona d'ombra”, che la rende difficilmente distinguibile da altre figure contigue elaborate nel tempo dalla dottrina di diritto amministrativo, come quelle di autarchia, autogoverno o autoamministrazione⁹⁹ ma così facendo si rischia di sottoporre il principio di autonomia a una sostanziale regressione, dal momento che verrebbe interpretato alla luce di figure giuridiche precedenti non valorizzando la frattura che il riconoscimento dell'autonomia dei territori ha prodotto con il superamento dello Stato accentratore: in altri termini, riprendendo una felice espressione di M.S. Giannini, si finirebbe per tentare di trasformare delle «basiliche pagane in cristiane»¹⁰⁰.

A nostro avviso, sarebbe opportuno tenere la prospettiva costituzionale distinta dalle elaborazioni proprie del diritto amministrativo, secondo le quali l'autonomia sarebbe un oggetto dell'azione legislativa, piuttosto che un limite alla discrezionalità del legislatore; così come le comunità territoriali si ridurrebbero ad essere delle partizioni organizzative interne allo Stato: come lasciava intendere la formulazione iniziale dell'art. 114 della Costitu-

⁹⁶ Così, M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, 356.

⁹⁷ E. ROTELLI, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1990, 7 ss.

⁹⁸ Un siffatto suggerimento si rinviene anche in alcuni passaggi del pensiero di M.S. GIANNINI. Cfr. in proposito: M.S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 851 ss.

⁹⁹ Si veda, ad esempio, G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1957, 291; S. DE FINA, *Autonomia*, in *Enciclopedia giuridica*, I, 1988, 2 ss.

¹⁰⁰ Così: M.S. GIANNINI, *Prefazione*, G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, XXII. Ha parlato, invece, di regressione della nozione di autonomia: S. BARTOLE, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973, 575 ss.

zione italiana secondo cui la Repubblica “si riparte” in Regioni, Province e Comuni.

Più proficuo sarebbe, invece, collegare la riflessione costituzionale in materia di autonomia all’interpretazione dell’art. 5 Cost. fornita da Carlo Esposito e al pensiero teorico di Santi Romano: il primo ha individuato l’essenza dell’autonomia nella capacità degli enti territoriali di «disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l’ordinamento territoriale dello Stato»¹⁰¹; il secondo, a sua volta, ha qualificato le Regioni come una sorta di “frammenti” di Stato¹⁰².

Al fine di evitare che le disposizioni costituzionali in materia di autonomia si riducano a «pagine bianche» che il legislatore può riempire con un ampio margine di discrezionalità, appare opportuno precisare gli elementi che concorrono a determinare la sua garanzia istituzionale: cioè, la capacità dispositiva, la sufficienza finanziaria e il principio partecipativo¹⁰³.

Il potere dispositivo consente a una comunità territoriale di “autoconfigurarsi”, di disporre – in forma più o meno ampia – del proprio territorio e della propria organizzazione politica, di individuare le regole di funzionamento, di fissare gli interessi specifici da soddisfare. Il profilo finanziario, a sua volta, è complementare alla possibilità di perseguire un proprio indirizzo politico, sia pure nel rispetto della natura unitaria dello Stato; un ente rappresentativo degli interessi del territorio può effettivamente soddisfare i bisogni pubblici soltanto se ha la capacità di disporre autonomamente delle risorse necessarie per l’espletamento dei propri compiti istituzionali. L’autonomia, infatti, presuppone tanto la capacità di fruire di proprie risorse, quanto di orientare la spesa conformemente agli obiettivi pubblici che si vogliono soddisfare.

Infine, tra gli elementi qualificanti lo *status* di autonomia di una comunità territoriale rientra il principio partecipativo: si tratta di un requisito specifico dei sistemi costituzionali a più livelli, che segna il passaggio da un

¹⁰¹ Così C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento nell’art. 5 della Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 69. Per una riflessione sulla perdurante attualità del pensiero costituzionalistico di tale autore si veda: AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, Milano, 1993.

¹⁰² Cfr., S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 149.

¹⁰³ Sulla origine ed evoluzione della nozione di autonomia, si veda: J. RUIPEREZ ALAMILLO, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994. Per un tentativo di individuare gli elementi strutturali dell’autonomia delle comunità territoriali si rinvia anche a: G. ROLLA, *L’autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, 1998, 4 ss.

sistema gerarchico a uno relazionale, che si propone di adeguare il processo di decisione nazionale al pluralismo delle differenze territoriali.

In una prospettiva costituzionale, la partecipazione delle autonomie territoriali dovrebbe riguardare sia le procedure di revisione della Costituzione, con particolare riferimento alle disposizioni che concorrono a qualificare la forma di Stato; sia i modi di produzione delle norme legislative suscettibili di incidere sul principio di autonomia¹⁰⁴.

La revisione costituzionale consente all'ordinamento costituzionale di adattarsi nel tempo alle trasformazioni sociali, ma trova un limite nei principi e valori che furono alla base della scelta costituente – la c.d. costituzione in senso sostanziale –; deve, in altri termini, sussistere un'intima coerenza tra potere costituente e di revisione. Siffatto parallelismo postula l'impossibilità di modificare elementi inerenti al carattere federale o regionale di un ordinamento costituzionale senza prevedere il coinvolgimento sostanziale dei territori. Alla luce di queste ultime considerazioni colpisce negativamente la circostanza che, con riferimento agli ordinamenti regionali europei, non sia prevista una sostanziale partecipazione delle comunità territoriali nei procedimenti di revisione costituzionale.

In Italia né il testo della Costituzione, né le numerose proposte o ipotesi di riforma costituzionale hanno preso in considerazione tale aspetto; egualmente in Spagna le disposizioni del Titolo X della Costituzione non attribuiscono alcuna competenza alle Comunità autonome, mentre le proposte di riforma del Senato si erano limitate a ipotizzare una loro rappresentatività in modo che «se aduste a las peculiaridades del sistema español de distribución territorial del poder político»¹⁰⁵.

Fa eccezione a questo contesto, il Belgio ove l'art. 195 attribuisce alle Camere appositamente elette la competenza a deliberare a maggioranza qualificata, in accordo con il Re, le nuove disposizioni, mentre compete alle Vecchie Camere individuare le disposizioni costituzionali di cui si rende necessaria una modificazione. In questo caso è prevista una partecipazione indiretta dei territori in virtù della peculiare composizione del Senato che, pur rappresentando la Nazione (art. 42 Cost.) ha una composizione mista, in quanto i senatori sono in parte eletti direttamente dal corpo elettorale in

¹⁰⁴ Sulle principali problematiche di rilievo costituzionale inerenti all'esercizio della funzione legislativa si vedano i diversi contributi in: G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, 1997; M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa oggi*, Napoli, 2007.

¹⁰⁵ In questi termini si esprimeva il quesito presentato dal Governo al Consiglio di Stato in ordine a una possibile, futura revisione della costituzionale. Sul punto si veda: F. RUBIO LLORENTE, J. ALVAREZ JUNCO (coord.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, 2006.

collegi rappresentativi dei gruppi linguistici, in parte scelti all'interno dei Parlamenti delle comunità (fiamminga, francese, germanofona), in parte cooptati all'inizio di ogni legislatura su base linguistica.

Inoltre, nei sistemi con un Parlamento non rappresentativo delle comunità territoriali, la loro partecipazione dovrebbe essere comunque assicurata nei procedimenti legislativi suscettibili di incidere sulla qualità e quantità dell'autonomia regionale: come nel caso, ad esempio, delle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni speciali e dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni¹⁰⁶. D'altra parte, un'effettiva partecipazione all'*iter legis* può essere considerata una articolazione del più generale criterio di leale collaborazione cui si debbono attenere le relazioni interistituzionali.

Da ultimo, l'autonomia costituzionale dei territori necessita di efficaci strumenti a garanzia del proprio *status* costituzionale, tanto giurisdizionali che istituzionali.

Nel primo caso il *final arbiter* è individuato essenzialmente nei Tribunali costituzionali, cui compete dichiarare l'incostituzionalità delle leggi invasive delle competenze regionali, nonché risolvere il contenzioso tra lo Stato e le comunità territoriali o elaborare *rationes decidendi* capaci di fungere da parametro per assicurare l'equilibrio tra i livelli istituzionali. Nel secondo, invece, si opta per un *political path*, individuando una procedura o un organo per trovare una soluzione concordata tra le parti¹⁰⁷.

La forma di Stato basata sul principio costituzionale di autonomia delle comunità territoriali può funzionare soltanto se si stabilisce tra i diversi soggetti istituzionali un'attitudine alla collaborazione, decisiva per l'efficacia complessiva del sistema. In proposito, vi è una differenza qualitativa tra i sistemi federali e regionali. Nel primo caso la collaborazione è intimamente connessa all'idea di federalismo, dal momento che i diversi territori hanno rinunciato a parti della propria originaria sovranità per conseguire una maggior unificazione economica e giuridica e una migliore amalgama di culture e tradizioni. Negli ordinamenti regionali, invece, tale acquisizione appare più incerta.

In Italia, un cambiamento di prospettiva verso il *multilevel constitutionalism* si ebbe con la revisione costituzionale dell'art. 114 Cost. secondo il quale la Repubblica «è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato»: infatti, se confrontiamo tale espressione con la formulazione originaria (in base alla quale era lo Stato

¹⁰⁶ Posizione espressa già in precedenza in: G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, 55 ss.

¹⁰⁷ Sul punto e per ulteriori riferimenti si rinvia a: G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005.

a ripartirsi in Comuni, Province e Regioni) si può notare che la precedente visione organica e gerarchica è stata sostituita da un sistema interistituzionale “a rete”, nel quale tanto lo Stato, quanto gli altri livelli i sono, nella loro rispettiva autonomia elementi costitutivi della Repubblica italiana. In questa prospettiva, i profili di gerarchia si attenuano per lasciare spazio alla collaborazione su base di eguaglianza.

L'organo generale attraverso cui prende forma la collaborazione istituzionale è costituito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la quale – fornita di poteri deliberativi, di proposta, di codecisione, di nomina, consultivi – è il principale strumento attraverso cui, per un verso, si attua il principio di collaborazione e, per un altro verso, si assicura la partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione delle decisioni comunitarie¹⁰⁸. La Conferenza – come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale – non si configura come «un organo appartenente all'apparato statale o quello regionale (...) ma rappresenta la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni e le Province autonome», dando vita a una sorta di “terzo livello” fra lo Stato e le Regioni¹⁰⁹.

Tuttavia, al principio di collaborazione evocato dal testo costituzionale non ha fatto seguito una coerente individuazione delle procedure e degli organi attraverso cui esso si può manifestare. Tale aporia è stata, quindi, sostituita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalla legislazione ordinaria: ciononostante, permane nel sistema una grave lacuna in quanto il mancato inserimento in Costituzione di disposizioni che facciano assurgere la collaborazione a principio che orienti i rapporti tra lo Stato e le Regioni ha inevitabilmente declassato la collaborazione da principio a “criterio” cui

¹⁰⁸ La Conferenza Stato-Regioni ebbe un primo riconoscimento nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre del 1983, mentre la sua compiuta determinazione si realizzò con il decreto legislativo n. 281 del 1997 definì la sua composizione, natura e competenze. In dottrina, si segnalano, tra i molti, i contributi di P.A. CAPOTOSTI, *Regione. Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, 1991, 4 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali*, in *Le Regioni*, 1989, 485 ss.; A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, 1999, III, 415 ss.; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, 837 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995; F. RIMOVÌ, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e Soc.*, 1998, 363 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 865 ss.

¹⁰⁹ Si veda Corte cost. n. 116 del 1994.

i soggetti istituzionali debbono, di volta in volta, rifarsi per esercitare competenze ripartite tra lo Stato e le Regioni.

In Spagna il sistema delle relazioni interistituzionali si è diversamente caratterizzato rispetto all'Italia, privilegiando istituti di collaborazione verticale tra le singole Comunità e lo Stato: si è optato per un sistema bilaterale piuttosto che multilaterale, mentre dal punto di vista dei rapporti interorganici la riflessione si è concentrata quasi esclusivamente sul ruolo del Senato.

Con riferimento al criterio della collaborazione, la giurisprudenza costituzionale ha individuato l'esistenza di un dovere implicito di informazione tra lo Stato e le Comunità autonome, nonché precisato che la collaborazione deve essere informata ai criteri della lealtà e della buona fede affinché le diverse parti che compongono l'ordinamento costituzionale operino in una prospettiva di reciproca interazione¹¹⁰.

Nella prassi, poi, la forma principale di collaborazione è stata individuata nei *Convenios* – previsti da alcuni Statuti di Autonomia, da leggi statali e, soprattutto, dai Decreti di trasferimento delle funzioni – i quali si sono rapidamente sviluppati con l'obiettivo di regolare ambiti materiali di particolare complessità e di favorire un'attuazione congiunta di obiettivi di comune interesse. Mentre, a partire dagli *Acuerdos Autonómicos* del 1992 hanno avuto impulso le Conferenze settoriali di carattere generale ovvero la partecipazione alle attività di organi statali di rappresentanti delle comunità autonome in materie in cui lo Stato è competente a fissare i principi, mentre ai territori spetta la disciplina della materia. Successivamente è stato introdotto anche un organo di collaborazione organica permanente (la Conferenza per gli affari relativi all'Unione europea) il cui compito essenziale consiste sia nell'assicurare la partecipazione delle Regioni processo decisionale comunitario, sia nel coordinare le diverse Conferenze settoriali competenti in materie di interesse comunitario.

Infine, un interesse costituzionale, nonostante l'esito negativo di tale esperienza, rivestono anche le Commissioni bilaterali di cooperazione fra lo Stato e le Comunità autonome le quali, introdotte dalla legge organica n. 1 del 2000 sul Tribunale costituzionale, avrebbero dovuto rappresentare un meccanismo di conciliazione alternativa al contenzioso innanzi al Tribunale costituzionale¹¹¹.

¹¹⁰ Sentenza Corte cost. n. 18 del 1982.

¹¹¹ Per riferimenti dottrinali: S. COUSO, *La participación de las Cortes generales en los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades autónomas*, Madrid, 2004; J. FERNANDEZ ALLES, *Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español*, Cádiz, 2007; J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada, 2000; G. CÁMARA, *El principio y la relación de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1, 2004, 197 ss.; E. CECCHERINI, *Le*

A sua volta, l'ordinamento del Belgio si caratterizza per la propensione alla collaborazione funzionale attraverso accordi obbligatori o facoltativi; inoltre, in caso di controversie circa la loro corretta interpretazione, è prevista l'attivazione di apposite giurisdizioni speciali. La collaborazione istituzionale — per quanto normativamente prevista — si manifesta essenzialmente attraverso il Comitato di concertazione, che — composto in misura paritaria da rappresentanti del Governo federale, dei Governi delle Comunità e delle Regioni — ha il compito di prevenire i conflitti di competenza che possono sorgere in merito all'approvazione di atti aventi forza di legge dello Stato, delle Comunità e delle Regioni.

Infine, interessanti tecniche di collaborazione sono state attivate nel corso del processo di *devolution* che ha interessato il Regno Unito: considerata la natura asimmetrica e territorialmente circoscritta della regionalizzazione, essa si manifesta nella forme previste dal *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements* — tra il Governo del Regno Unito e delle comunità territoriali —: pur non avendo tale documento forza normativa, gli accordi sono puntualmente rispettati dalle parti contraenti, nella consapevolezza che tali strumenti siano necessari per un corretto funzionamento del sistema.

I due organismi principali previsti dal *Memorandum* sono il *Joint Ministerial Committee* e i *concordats*: il primo è un organo misto di “ultima istanza”, che dirime le controversie che insorgono in ordine alla ripartizione delle competenze e affronta gli eventuali problemi di coordinamento; il secondo — a sua volta — affronta problemi di coordinamento specifici delle singole Regioni e indica criteri per favorire un'applicazione uniforme del diritto.

Ulteriori meccanismi di collaborazione sono stati introdotti, infine, con la *Sewel motion* in virtù della quale il Parlamento del Regno Unito può approvare disegni di legge che contengano disposizioni rilevanti senza aver prima ottenuto il consenso del Parlamento scozzese, che si manifesta attraverso una mozione approvata dal Parlamento scozzese¹¹².

Il fatto che le principali esperienze di federalismo e di regionalismo si siano realizzate all'interno dell'Unione europea ha favorito un avvicinamento progressivo delle esperienze, che si sono attenuate, pur senza annullarsi:

relazioni tra Governo centrale e Governi territoriali nell'esperienza spagnola, in *Le Regioni*, 5, 1999, 893 ss.

¹¹² F. DEL CONTE, *La devolution nel Regno Unito*, Torino, 2011; V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001. In generale, A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, 2021.

dando vita a un intricato “network of interrelated ideas and concepts”¹¹³, che sta mettendo in crisi i tradizionali criteri di classificazione¹¹⁴,

Da un lato, si sta assistendo alla presenza di ordinamenti che vengono qualificati come “federali” pur essendo privi del connotato originale del federalismo, cioè, di una propensione verso l’unità e l’integrazione di popoli e di territori: in questi casi la soluzione federale è considerata la formula istituzionale più idonea sia per affrontare situazioni internazionali complesse (come nel caso della Bosnia Erzegovina), sia per garantire a uno Stato unitario in crisi una soluzione “provvisoria” in vista di una futura scissione concordata (come nel caso della Cecoslovacchia)¹¹⁵,

Dall’altro lato, si sono generate soluzioni “intermedie” rispetto ai due prototipi originariamente contrapposti. Si pensi, ad esempio, al Belgio – la cui forma di Stato è definita nella Costituzione ricorrendo a entrambe le figure (Il Belgio è uno Stato federale, composto da Regioni – oppure alla Spagna, che la dottrina qualifica ricorrendo a una nozione “intermedia” tra Stato federale e regionale (Stato composto). Mentre nel Regno Unito l’autonomia della Scozia presenta profili tipici degli Stati federali come il bigiuramento o l’esercizio di significative competenze esclusive.

Inoltre, attraverso il fenomeno della circolazione gli ordinamenti regionali hanno potuto assorbire alcuni caratteri propri del federalismo europeo: ad esempio, in materia di criteri per distribuire le competenze tra i livelli istituzionali, i sistemi regionali hanno mutuato soluzioni proprie di quelli federali come nel caso della tecnica delle relazioni concorrenziali propria del federalismo di matrice germanica;¹¹⁶ mentre la tecnica di demandare la ripartizione puntuale delle competenze a fonti di grado *sub* costituzionale coinvolge tanto ordinamenti regionali (come la Spagna e il Regno Unito), quanto le forme di collaborazione legislativa presenti in Svizzera, Germania e Austria.

Siffatto avvicinamento dipende, a nostro avviso, dalla circostanza che le materie contengono al loro interno, sia nei sistemi federali che regionali,

¹¹³ S.R. DAVIS, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*, Berkeley, 1978, 5.

¹¹⁴ M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 367 ss.

¹¹⁵ Si veda: E. SKREBO, *Il federalismo etnico alla prova: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2022, 725 ss.; M. COSTA, *Il federalismo bosniaco: un’incompiuta transizione da “protettorato internazionale” a “democrazia europea”*, in *Federalismi.it*, 2, 2018.

¹¹⁶ Cfr., P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione” previsto dal nuovo titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 79 ss.

un mosaico di attività che è impossibile descrivere efficacemente in poche righe di scrittura: con la conseguenza che anche l'elencazione più minuziosa rischia di esporsi a una rapida obsolescenza.

La migrazione di formule dagli ordinamenti federali a quelli regionali si è estesa anche alle tecniche finalizzate a salvaguardare, nel rispetto dell'autonomia, l'unitarietà dell'ordinamento generale: il principio di prevalenza del diritto nazionale su quello decentrato è presente non solo in Germania, Svizzera, Austria ma anche in Spagna; così come clausole che riservano allo Stato l'esercizio di poteri impliciti, finalizzati a salvaguardare l'unità politica, economica e giuridica del sistema o che attribuiscono un generale potere sostitutivo in caso di inerzia si rinvencono nelle Costituzioni del Belgio, della Spagna e dell'Italia. Mentre la devoluzione di significative competenze normative a favore della Scozia non ha impedito al Parlamento del Regno Unito di esercitare la clausola di supremazia presente nella *section 28* dello *Scotland Act*.

6. Frammenti di sovranità popolare negli ordinamenti retti dal principio di autonomia

Il tema della possibilità di mettere in discussione l'irreversibilità del principio unitario negli Stati federali e negli ordinamenti regionali si è snodato secondo un itinerario problematico nel tempo e nello spazio.

Sul piano dottrinale le teorie classiche sono state formulate in stretto collegamento con il diritto di resistenza, in quanto in entrambi i casi la sua rivendicazione non appartiene a un singolo o a una parte del corpo sociale, ma a tutto il popolo. Inoltre, essi presuppongono che il potere espresso da un ordinamento debba essere percepito non solo come legale, ma anche come legittimo: se una legge è percepita come troppo iniqua per essere applicata o obbedita, il potere che l'ha posta diviene arbitrario¹¹⁷; di conseguenza, la resistenza sarebbe un rimedio cui "è lecito ricorrere in situazioni intollerabili"¹¹⁸.

Eguale, secondo le teorie contrattualistiche che furono alla base della nascita delle Unioni confederali, sarebbe possibile instaurare un certo parallelismo tra momento genetico dello Stato e sua dissoluzione: nel senso che, in caso di inefficacia delle garanzie ordinarie che i territori potevano far

¹¹⁷ In questo senso: H. HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1994.

¹¹⁸ J. LOCKE, *Trattato sul governo*, Roma, 1997, 150.

valere nei confronti dell'Unione – c.d. *constitutional remedies* –, ciascuno Stato poteva legittimamente ritirarsi dall'Unione¹¹⁹.

Quella confederale, quindi, fu considerata una forma di Unione non necessariamente permanente e indissolubile, dal momento che la sua nascita scaturiva da un *marriage* tra più popoli, dalla volontà di dar vita un legame politico di tipo contrattualistico tra i territori¹²⁰. Questa impostazione, tuttavia, entrò in crisi negli Stati Uniti d'America già alla fine della guerra di secessione, allorché l'affermazione – presente negli *Articles of Confederation* – che gli Stati fossero i soggetti costituenti del patto federale (*We, the People of the United States*) fu sostituita dalla Convenzione di Filadelfia, che approvò la Costituzione del 1787, dalla volontà unitaria del popolo della Federazione (*We the people*).

Di conseguenza, con la sua entrata in vigore (1788) ciascuno Stato divenne parte dell'Unione non in base a un contratto, ma in virtù della scelta costituente e tale principio fu ulteriormente rafforzato con la ratifica nel 1868 del XIV emendamento, secondo cui il legislatore e i giudici federali dovevano rappresentare una garanzia nei confronti delle minacce alle libertà dei cittadini che avrebbero potuto provenire dall'azione degli Stati. Il graduale e traumatico processo di federalizzazione degli Stati Uniti d'America ebbe una sistematizzazione conclusiva con le parole della Corte Suprema la quale, in occasione della sentenza *Texas v. White* del 1869, precisò che la Costituzione ha dato vita a una «indistruttibile Unione, composta da indistruttibili Stati». Da questo momento, la possibilità per uno Stato di secedere unilateralmente, senza l'assenso di tutti gli altri venne legalmente meno¹²¹.

Un secolo dopo, sempre nel Nordamerica, il tema dell'esistenza di un diritto alla secessione si ripropose in Canada e fu incanalato dalla Corte Suprema secondo una prospettiva differente: infatti secondo i noti *references* della Corte suprema del Canada relativi alla volontà di secessione del Québec,

¹¹⁹ Cfr. P. MAIER, *The Road Not Taken: Nullification, John C. Calhoun, and the Revolutionary Tradition in South Carolina*, in *South Carolina Historical Magazine*, 1, 1981, 1 ss.; M.L. COIT, *Calhoun and the Downfall of States' Rights*, in *The Virginia Quarterly Review*, XXVIII, 1952, 191 ss. Nella dottrina italiana: G. MARTINICO, *Il federalismo di Thomas Jefferson*, in *Rivista di Diritti comparati*, 1, 2021, 248 ss.; L.M. BASSANI, *Stati e Costituzione: il federalismo autentico di John C. Calhoun (1782-1850)*, in *Eunomia*, 1, 2015, 291 ss.; A. LURAGHI (a cura di), *La guerra civile americana*, Bologna, 1978; A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969.

¹²⁰ Sull'origine della Confederazione degli Stati Uniti d'America si rinvia *supra* al primo paragrafo di questo Capitolo.

¹²¹ Si veda, a integrazione della dottrina citata nella precedente nota: C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005; C. DE FIORES, *Secessione e costituzionalismo. Alle origini di un dibattito ancora attuale*, in *Istituzioni del federalismo*, 9, 2014, 999 ss.

l'acquisizione di uno *status* di indipendenza non può essere inserito tra i "diritti" esercitabili da una comunità territoriale, ma piuttosto dovrebbe considerarsi un'aspirazione politica da perseguire secondo procedure condivise e negoziate¹²².

Il giudice, con un orientamento costante, ha evidenziato la necessità di seguire procedure non unilaterali, ma condivise: sia nel caso di modifica delle regole costituzionali, sia con riferimento alla richiesta di indipendenza di alcuni territori della Federazione.

Nel *Patriation Appeals*, 1981 la Corte suprema, nell'appoggiare l'intenzione del Governo federale di approvare una Carta dei diritti e delle libertà riconobbe – sia pure con una motivazione non unanime dei giudici – che dal punto di vista del processo decisionale "interno" non poteva disconoscersi l'esistenza di una convenzione costituzionale (connessa alla natura federale dello Stato) favorevole alla partecipazione delle Province al processo di revisione della costituzione.

Inoltre, nella *Quebec veto opinion*, 1982 la Corte, pur escludendo che dovesse applicarsi la regola dell'unanimità, riconobbe la necessità di un procedimento partecipativo da realizzarsi favorendo la trasparenza e il coinvolgimento dei cittadini in modo da superare un modello elitario di azione politico-istituzionale basato sugli accordi e sugli incontri segreti dei primi Ministri. Mentre in occasione del *Senate Reference* del 2014 – investito della questione se la revisione della normativa costituzionale sul Senato potesse essere deliberata unilateralmente dal Parlamento federale, senza la compartecipazione al processo delle Province – dichiarò che un'azione unilaterale avrebbe alterato la fisionomia del federalismo canadese su un aspetto qualificante come il Senato, organo introdotto dai costituenti proprio per proteggere e rappresentare adeguatamente a livello nazionale gli interessi provinciali.

Affrontando, poi, il tema delle procedure necessarie per legittimare una secessione del Québec, la Corte suprema ha riconosciuto che le aspirazioni alla secessione non possono essere in astratto negate, dal momento che la Costituzione non deve considerarsi "una camicia di forza" che vincola i territori al di là di ogni sostanziale adesione al patto federativo. Ha precisato, tuttavia, che tali aspirazioni alla secessione debbono essere certificate – attraverso un referendum – da una chiara maggioranza dei cittadini di quel territorio (*clear majority*) e quindi, incanalate nell'alveo di procedure democratiche, condivise e giuridicamente regolate (*good faith negotiations*); con particolare attenzione per i profili costituzionalmente più rilevanti: dalla formulazione del quesito da sottoporre al voto, alla definizione del rapporto giuridico che si instaura tra esito del referendum e la determinazione dello

¹²² In proposito si veda *supra*, il precedente paragrafo.

status costituzionale della Provincia; dalla necessaria sottoposizione della scelta finale al giudizio del corpo elettorale, all'individuazione della maggioranza necessaria¹²³.

Secondo questa prospettiva, il tema della secessione fuoriesce dalla prospettiva filosofica e teorica, per trasformarsi in un problema costituzionale di diritto positivo: si passa dall'interrogativo sui valori che possono legittimare la secessione a quello relativo alle procedure e ai requisiti che giustificano una rivendicazione di indipendenza¹²⁴.

I criteri indicati dalla Corte suprema del Canada sembrano aver ispirato anche l'atteggiamento con cui il Regno Unito – altro ordinamento di *common law* – ha affrontato le istanze di secessione manifestatesi al suo interno riconoscendo la specificità storica del rapporto tra quel territorio e il resto del Regno Unito: premurandosi di armonizzare il principio costituzionale della *sovereignty of Parliament* con la consapevolezza che la decisione sostanziale debba essere assunta direttamente dai cittadini dei territori interessati e che il processo politico non sia unilaterale, ma concordato. Infatti, l'Accordo di Edimburgo del 2013 ha riconosciuto che il futuro della Scozia all'interno del Regno Unito debba essere deciso dalla popolazione scozzese attraverso un referendum, così come si è convenuto che l'attuazione della volontà espressa dal corpo elettorale avvenga attraverso leali negoziazioni¹²⁵.

Le teorie costituzionali in materia di diritto all'indipendenza – dopo le esperienze maturate negli ordinamenti federali originarie e in Canada – hanno dovuto recentemente misurarsi anche con uno scenario nuovo: essendo stati coinvolti ordinamenti retti da Costituzioni rigide, per cui il percorso di allentamento dei vincoli comuni deve trovare un fondamento nel testo costituzionale o in una legge costituzionale.

In un ordinamento storicamente unitario e centralistico – come la Francia – l'Accordo di Noumea del 1998 hanno avviato un processo di autodefinizione della Nuova Caledonia, nella consapevolezza che solo i cittadini residenti in tali territori fossero legittimati a decidere il loro futuro assetto

¹²³ J. WOEHLING, *La Constitution canadienne et l'évolution des rapports entre Québec et le Canada anglais de 1867 a nos jours*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1992; AA.VV., *Negotiating with a Sovereign Québec*, Toronto, 1992; D. BERGUSON, B. COOPER, *Deconfederation: Canada without Québec*, Toronto, 1991. Con riferimento alla dottrina italiana: G. ROLLA, *Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 1996, 3269 ss.; G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e pluralismo alla luce del Reference Re Secession of Québec*, Torino, 2019.

¹²⁴ A. BUCHANAN, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Québec*, Boulder, 1991.

¹²⁵ *Scottish Independence Referendum Bill*, 2013.

costituzionale (indipendenza o autonomia in un contesto multiculturale). Tale Accordo – che si proponeva di ottenere una pacificazione nazionale tra il movimento indipendentista indigeno e i discendenti dei coloni europei – ha aperto una crepa nel principio di indivisibilità della Repubblica francese, introducendo il principio di una sovranità ripartita.

Mentre il referendum “interlocutorio” del 2018 relativo all’indipendenza dei territori d’oltremare si è caratterizzato sia per un’ampia partecipazione popolare, sia per un margine di voti non ampio tra i contrari (56,4%) e i favorevoli all’indipendenza: rendendo incerto l’esito degli ulteriori referendum che dovranno essere indetti in base agli Accordi del 1998¹²⁶.

Invece, le rivendicazioni di “porzioni di sovranità” che hanno interessato i Paesi Baschi e la Catalogna hanno assunto una caratterizzazione diversa, pur basandosi sul comune riconoscimento di una specifica identità culturale che affonda saldamente le sue radici nella storia di quei territori: sia per le modalità che hanno contraddistinto il processo indipendentistico, sia per gli obiettivi rivendicati, sintetizzabili nel conseguire un rapporto di tipo federale con il resto della Spagna (Paesi Baschi) e nell’affermazione dell’esistenza di un diritto costituzionale *a decidir* (Catalogna).

In Spagna, l’identità del popolo basco si è plasmata nel tempo: ha recuperato dal passato gli elementi costitutivi dell’ “essere basco”, individuati nella difesa di una lingua distinta dalle altre e nell’ esistenza di una comunità *Euskadi* estranea rispetto alla rimanente popolazione della penisola iberica;¹²⁷ mentre sotto il profilo dell’organizzazione costituzionale, propugnava un assetto federale di tipo contrattuale, che traeva le sue fondamenta dalla cultura della Prima Repubblica spagnola, il cui progetto costituzionale prevedeva che lo Stato si costituissero sulla base di patti stipulati liberamente dai territori, dotati di piena autonomia economica, amministrativa e politica, compatibilmente con l’esistenza della Nazione¹²⁸.

L’eco della storia è presente anche nelle posizioni inconciliabili che si evidenziarono nel corso dei lavori delle *Cortes* costituenti, trovando un fragile equilibrio nella formulazione dell’art. 2 della Costituzione del 1978: se i partiti nazionali si proponevano di superare il centralismo dello Stato

¹²⁶ V. PEPE, *La transizione costituzionale della Nuova Caledonia tra autonomia, multiculturalismo e tutela delle identità*, in *DPCE Online*, 4, 2019.

¹²⁷ In merito all’ideologia del nazionalismo basco: E. DE ARANZADI, *Ereintza: siembra de nacionalismo vasco 1894-1912*, Zarauz, 1935; ID., *La nación vasca*, Bilbao, 1918; A. ELORZA, *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1978; A. BLAS GUERRERO, *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, 1997; J. CORCUERA, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, 1979; F. GARCÍA DE CORTÁZAR, F. DE AZCONA, *El nacionalismo vasco*, Madrid, 1991.

¹²⁸ Così l’art. 92 del Progetto di Costituzione federale del 1873.

franchista, il nazionalismo concepiva l'autonomia come difesa dell'identità storica; se i regionalisti sollecitavano la ricerca dell'assetto più idoneo a organizzare gli interessi su base territoriale (*Estado autonómico*), i nazionalisti richiedevano «*algo más que eso*».

Questo *algo mas* del progetto nazionalistico della comunità basca ebbe, la sua formulazione più compiuta nel *Plan Ibarretxe* e nella proposta di *Concierto político* tra la Comunità autonoma e lo Stato¹²⁹. Il primo documento proponeva una negoziazione che si sarebbe dovuta fondare sul riconoscimento del principio di autodeterminazione del popolo basco: a tal fine, la Comunità basca approvò il 30 dicembre 2004 una proposta di Statuto che prevedeva tanto la nascita di una comunità «liberamente associata allo Stato spagnolo», quanto la costruzione di un ordinamento «composto, plurinazionale ed asimmetrico»; inoltre, veniva richiesta l'istituzione di una Commissione bilaterale *Euskadi*/Stato per le relazioni intergovernative e di una sezione del Tribunale costituzionale competente a risolvere i conflitti di competenza Stato/*Euskadi*. Questa proposta di revisione statutaria, tuttavia, non fu approvata dalle *Cortes* (febbraio 2005).

Successivamente, nel 2017 il governo basco riformulò la propria proposta di autonomia, evidenziando ulteriormente la natura contrattuale del rapporto tra la Comunità autonoma e lo Stato. Tale accordo avrebbe dovuto poggiare su due pilastri: da un lato, il *Concierto Económico*, che prevedeva meccanismi bilaterali per risolvere i conflitti di competenza; dall'altro lato, il *Pacto político* che avrebbe dovuto prevedere con la costituzionalizzazione di una forma di Stato «composto, plurinazionale e asimmetrico», nonché un efficace sistema di garanzie che impedisca una modifica unilaterale del Patto da parte del Parlamento statale¹³⁰. Inoltre, tale proposta precisava che il fondamento dei diritti storici forali non fosse nel testo della Costituzione, bensì nella storia di *Euskadi* e nella volontà di autogoverno del popolo basco.

Siffatto progetto –per quanto culturalmente interessante – presentava dei profili di incompatibilità con il vigente testo della Costituzione, riconducibili essenzialmente a un duplice profilo: innanzitutto, sottintendeva un'idea di sovranità ripartita tra la Comunità e lo Stato, con la conseguente

¹²⁹ Si rinvia per ulteriori riferimenti a: A. LÓPEZ BASAGUREN, *El País Vasco, el modelo de autonomía territorial y la pretensión confederal del nacionalismo*, in *Fundamentos*, 10, 2019, 344 ss.; AA.VV., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Bilbao, 2003; AA.VV., *El Plan Ibarretxe a examen*, in *Cuadernos de Alzate*, 28, 2003.

¹³⁰ Sul punto: J. ÁLVAREZ RUBIO, *Las garantías del autogobierno*, in *Iura Vasconiae*, 16, 2019, 349 ss. Sul carattere pattizio dei rapporti tra Stato e Comunità basca: M. HERRERO DE MIÑÓN, *Pactismo y nacionalismos inclusivos*, in *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao, 2009, 233 ss.; S. LARRAZABAL BASAÑEZ, *El pactismo como elemento fundamental de la foralidad*, in *Estudios de Deusto*, 1, 2003, 241 ss.

facoltà di scioglimento unilaterale del patto unitario; quindi, individuava la fonte legittimante i diritti forali non nel testo della Costituzione, ma nella storia dei territori baschi.

A sua volta, la specificità del percorso sovranista intrapreso dalla Comunità catalana può essere compresa solo alla luce del pensiero autonomista che si è sviluppato nel corso dei secoli.

Mentre per i Paesi Baschi la rivendicazione dell'indipendenza dei territori aveva una connotazione prevalentemente isolazionistica, nel caso della Catalogna, gli obiettivi strategici possono essere sintetizzati sia nella lotta contro il centralismo politico e l'omogeneizzazione culturale perseguita da Madrid, sia nella rivendicazione di un autogoverno territoriale coerente con l'identità catalana. Inoltre, la rivendicazione di un particolare statuto di sovranità si saldava con una prospettiva federale, intesa nelle due varianti di federalismo «intransigente» e «benevolo»: la prima faceva riferimento a un accordo contrattuale tra i territori, che aderiscono alla Federazione sulla base di una scelta libera e autonoma; la seconda, a sua volta, evidenziò il rischio che le posizioni pattiste avrebbero potuto incrinare l'unità del movimento repubblicano.

Inoltre, il movimento catalano si contraddistinse per una solidarietà internazionale e verso: in particolare, il distacco dalla Spagna di Cuba, Portorico, le Filippine e il nord del Marocco fu interpretato come la testimonianza dell'incapacità degli ordinamenti accentrati di tenere unite nazionalità diverse¹³¹.

In tempi recenti, il fondamento delle rivendicazioni catalane fu individuato nell'esistenza in capo a tale Comunità di un "diritto a decidere", inteso come la facoltà che una collettività politica – istituzionalizzata e democraticamente organizzata – ha di autodeterminare il proprio assetto istituzionale: si tratterebbe di un procedimento democratico che si fonda sul riconoscimento della volontà della "maggioranza" della popolazione e il rispetto delle procedure concordate. A fondamento di questa impostazione vi sarebbero due considerazioni: da un lato, il fatto che la Costituzione spagnola non esprime una democrazia "militante o protetta", non ponendo limiti materiali né alla manifestazione del pensiero, né agli oggetti di una possibile revisione costituzionale¹³²; dall'altro lato, la possibilità di utilizzare le procedure previste per la revisione costituzionale.

¹³¹ Vedi *infra* al Capitolo terzo.

¹³² Come nel caso, ad esempio, dell'art. 18 della Legge fondamentale tedesca secondo cui «chi abusa della libertà di espressione del pensiero, in particolare della libertà di stampa (articolo 5 comma 1), della libertà di insegnamento (articolo 5 comma 3), della libertà di riunione (articolo 8), della libertà di associazione (articolo 9), del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni (articolo 10), del diritto di proprietà (articolo 14) o del diritto di

Tale procedura dovrebbe sia riformulare l'ambiguo testo dell'art. 2 CE, sostituendo il generico riferimento alle nazionalità con il riconoscimento della presenza di una pluralità di Nazioni all'interno della comune Nazione spagnola; sia introdurre una nuova disposizione costituzionale che indichi le procedure che debbono essere necessariamente seguite per poter consensualmente riformulare i caratteri del *Estado autonómico*.

D'altra parte – secondo i fautori di questa possibilità – la stessa Carta costituzionale ammette una sua revisione totale; mentre il Tribunale costituzionale, nella sentenza n. 42 del 2014, ha precisato come sia indispensabile che l'esercizio dei poteri sovrani avvenga nel rispetto delle forme delle procedure iscritte nella Costituzione. Questi riferimenti renderebbero plausibile l'avvio di un procedimento che, nel rispetto delle forme legali, conduca a un'eventuale divisione territoriale dello Stato¹³³.

Nei fatti, però, il percorso politico intrapreso dagli indipendentisti catalani è stato assai diverso, privilegiando, dopo l'esito negativo dell'esperienza statutaria bloccata dal Tribunale costituzionale, intraprendere la procedura unilaterale indicata nel *Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña* predisposto nel 2013. Tale documento fu elaborato da una Commissione di studio presieduta dall'autorevole costituzionalista C. Viver Pi Sunyer e prevedeva, innanzitutto, una consultazione popolare che si pronunci in modo «chiaro e inequivocabile» sul futuro politico della Catalogna, quindi una dichiarazione di indipendenza oppure l'approvazione di una «Costituzione regionale» che sancisca il nuovo assetto costituzionale della Comunità autonoma¹³⁴.

Non è questa la sede per approfondire un giudizio sulla “vicenda catalana”, ma è utile compararla con il percorso entro cui sono state incanalate le forti aspirazioni all'indipendenza del popolo scozzese, che rappresentano il “lascito di stratificazioni storiche” risalenti al periodo in cui si ebbe – nel

asilo (articolo 16a) perde tali diritti fondamentali». A sua volta, l'art. 89 della Costituzione francese impedisce la revisione della forma Repubblicana e garantisce l'integrità del territorio dello Stato; mentre secondo l'art. 139 Cost. italiana la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

¹³³ In tema di diritto a decidere si veda: J. TUDELA ARANDA, *El derecho a decidir y el principio democrático*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, 477 ss.; B. ALÁEZ CORRAL, *Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en Estados territorialmente descentralizados como España*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 22, 2015, 133 ss.; M. BARCELÒ, I. SERRAMALERA (coord.), *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, 2015; J. CAGIA Y CONDE, G. FERRAIUOLO, *El encaje constitucional del derecho a decidir*, Madrid, 2016; J. RIDAO, *El dret a decidir. La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, Barcelona 2014; AA.VV., *El derecho a decidir. Un diàlogo italo-català*, Barcelona, 2014.

¹³⁴ Si veda, più ampiamente, il Capitolo terzo.

1707 – l’Unione dei regni d’Inghilterra e di Scozia con conseguente incorporazione di quest’ultima entro lo Stato di Inghilterra¹³⁵.

I territori scozzesi conservarono nel tempo il proprio sistema finanziario ed educativo, la confessione religiosa presbiteriana e non ebbero applicazione le Carte inglesi dei diritti: in definitiva, la specifica identità istituzionale e giuridica scozzese ha conservato i propri intrinseci elementi distintivi, sopravvivendo a quasi tre secoli di egemonia del Parlamento di Westminster e del Governo centrale.

Alla luce di questa premessa si può affermare che, per un verso, il processo devolutivo avviato con lo *Scotland Act* del 1998 si è innestato in un terreno politicamente fertile rappresentato non solo da una struttura costituzionale che già operava secondo regole e istituti locali, ma anche dalla presenza di un forte partito nazionalista (lo *Scottish National Party*), che ha progressivamente accresciuto la sua influenza politica: se nella seconda metà del secolo scorso ottenne per la prima volta un seggio alla Camera dei comuni, nelle elezioni per il Parlamento scozzese del 1997 risultò il partito più votato e nelle elezioni del 2021 ottenne il 47,7 % dei voti¹³⁶. Tuttavia, a differenza delle vicende catalane, non prevalse un’opzione unilaterale, in quanto sia il referendum sull’indipendenza che quello sulla devoluzione sono stati l’esito di un processo democratico concordato dai soggetti istituzionali interessati.

7. Segue: nuove prospettive costituzionali emergenti dalla disciplina dei diritti delle popolazioni indigene

Il tema della sovranità si rivela essenziale anche per determinare lo *status* costituzionale delle popolazioni indigene dalle minoranze presenti negli ordinamenti multiculturali.

Il multiculturalismo, secondo la scienza politica, si collega all’idea che «ciascun essere umano ha diritto a crescere dentro una cultura che sia la propria e non quella maggioritaria nel contesto socio-politico entro cui si trova a vivere»¹³⁷.

Si tratta di un fenomeno – generato dalla globalizzazione e dall’intensificazione dei movimenti migratori – che ha determinato conseguenze interessanti sul versante dei diritti fondamentali, in quanto ha conferito rilevanza

¹³⁵ Tale è, ad esempio, l’autorevole valutazione di: A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, 2, 2013.

¹³⁶ C. MARTINELLI, *La Scozia tra autonomia e secessione: riflessioni sul referendum indipendentista nel processo devolutivo*, in *Federalismi.it*, 23, 2022.

¹³⁷ A. FERRARA, *Multiculturalismo*, in *Dizionario di politica*, Torino, 2004, 671.

al rapporto tra una persona e il gruppo sociale di cui fa parte, in base a comuni e consolidati elementi di natura etnica, linguistica e culturale. Se lo Stato liberale ha privilegiato l'individuo a discapito delle organizzazioni sociali e ha individuato il principio di eguaglianza in termini di parificazione delle situazioni giuridiche e di eguale trattamento innanzi alla legge, gli ordinamenti multiculturali – invece – rappresentano un ulteriore stadio nel processo di configurazione del principio di eguaglianza: nel senso che applicare, in società pluralistiche e frastagliate, in modo impersonale una regola generale produrrebbe effetti distorsivi che danneggiano ingiustificatamente gli appartenenti a minoranze etniche e linguistiche o gruppi portatori di una distinta identità culturale. Inoltre, il riconoscimento dei diritti culturali rappresenta, alla luce della storia, la sconfessione e un parziale risarcimento degli errori e degli orrori di passate persecuzioni politiche.

Una formula costituzionale emblematica di questa nuova prospettiva è individuabile nell'art. 27 della Carta dei diritti e delle libertà del Canada, il quale stabilisce che «this Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage»; oppure l'art. 30 della Costituzione del Sudafrica del 1996 che indica come «everyone has the right to use the language and to participate in the cultural life of their choice»¹³⁸.

La nozione di comunità indigena, tuttavia, non è sovrapponibile a quella di gruppo minoritario. Gli elementi distintivi lo *status* di minoranza possono essere sintetizzati in un gruppo sociale tendenzialmente permanente, che è parte integrante del popolo dello Stato distinta da quella maggioritaria, i cui membri sono legati al gruppo su base volontaria: secondo l'art. 3 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, ogni persona appartenente a una minoranza ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata come tale, senza che da tale

¹³⁸ Sul tema specifico dell'art. 27 della Carta canadese si rinvia a: G. ROLLA, *The Two Souls of the Canadian Charter of Rights and Liberties*, in *International Journal of Canadian Studies*, 2007, 36, 329 ss. In materia di minoranze: A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e minoranze*, Milano, 1993; V. PIERIGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001; G. ROLLA, *La Carta canadese dei diritti e delle libertà e il mosaico etnico venticinque anni dopo*, in *Lingue e linguaggi del Canada*, Fasano, 2009, 15 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002; F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008; L. DE GRAZIA, L. LORELLO, G. VERDE (a cura di), *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Rimini, 2008; E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige / Sudtirolo alla prospettiva comparata*, Padova, 2012 e A.M. RUSSO, *Il derecho al territorio dei pueblos indígenas nel "caleidoscopio interpretativo" della Corte IDH*, Napoli, 2023.

scelta possa derivare alcuno svantaggio in merito alla fruizione dei diritti fondamentali¹³⁹.

Invece, le comunità indigene si differenziano sia sotto il profilo storico che definitorio. Storicamente, sono radicate in uno specifico territorio da un periodo anteriore al colonialismo e sono state autoritativamente inglobate in un ordinamento più ampio; inoltre, conservano la volontà di preservare il proprio *life style* per trasmetterlo alle future generazioni. Talvolta, poi, le minoranze linguistiche e religiose godono di una condizione socio-economica elevata, come – ad esempio – nel caso della comunità alto-atesina nella Provincia di Bolzano in Italia, dei baschi e catalani in Spagna o delle comunità ebraiche negli Stati Uniti d’America.

Per contro, la condizione dei popoli indigeni è spesso contrassegnata da situazioni di estrema debolezza e subalternità sociale, in larga parte spiegabili con il fatto che sono stati considerati popoli sconfitti e sono stati oggetto di pesanti persecuzioni o politiche di esclusione¹⁴⁰. Alcune innovazioni significative emergono dalle disposizioni costituzionali che regolano le condizioni giuridiche dei popoli indigeni in Canada e in diverse parti dell’America latina.

Diverse disposizioni della Carta canadese dei diritti e delle libertà del 1982 concorrono a definire lo statuto costituzionale delle popolazioni aborigene presenti in Canada: l’art. 35.2 del *Constitution Act* qualifica gli Indiani, gli *Inuit* e i *Metis* come popolazioni autoctone; inoltre, l’art. 35.1 del medesimo *Act* dispone che i diritti esistenti, ancestrali o derivati dai trattati, dei popoli autoctoni del Canada sono riconosciuti e convalidati. Infine, il testo dell’art. 25 stabilisce espressamente che la garanzia di alcuni diritti e libertà ivi previsti non deve essere interpretata in modo da abrogare o derogare a qualsiasi diritto o libertà aborigena, di trattato o di altro tipo, spettante alle popolazioni aborigene del Canada.

Tali riconoscimenti costituzionali si propongono di porre un “punto fermo” nella storia del Canada e di promuovere nel contempo di riconciliazione con il passato. A tal fine l’art. 37 del *Constitution Act* introdusse l’obbligo di convocare, entro un anno dalla sua entrata in vigore, una Conferenza costituzionale con la partecipazione dei popoli autoctoni per affrontare le

¹³⁹ In argomento R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 280 ss.; N. LERNER, *Group Rights and Discrimination in International Law*, London, 1991.

¹⁴⁰ Sul punto: E. CECCHERINI, *Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni aborigene*, in G. ROLLA (a cura di), *Eguali ma diversi*, cit., 58 ss.; A. PALMISANO, P. PUSTORINO (a cura di), *Identità dei popoli indigeni. Aspetti giuridici, antropologici e linguistici*, Siena, 2007; I. BERRAONDO LÓPEZ, *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, 2006.

principali questioni inerenti ai rapporti tra le popolazioni aborigene e la Federazione canadese; inoltre, stabili che ogni progetto di riforma costituzionale delle disposizioni inerenti ai popoli indigeni dovesse essere concordato con le loro rappresentanze¹⁴¹.

Gli obiettivi perseguiti dagli estensori del *Constitution Act* furono confermati dalla giurisprudenza della Corte Suprema la quale, in diverse sentenze, ha affermato che i diritti degli aborigeni derivano dalla storica occupazione delle terre da parte delle tribù, per cui il governo canadese e le Province debbono agire nei loro confronti in coerenza con la consapevolezza che i loro *existing rights* hanno delle radici storiche profonde e consolidate – riconosciute dallo stesso *British Royal Proclamation* del 1763. Inoltre, il rapporto fiduciario che deve sussistere tra le parti ha indotto la Corte Suprema a considerare la tradizione orale come prova valida dell'esistenza di un diritto aborigeno¹⁴².

Infine, si può sottolineare come i diritti delle popolazioni indigene possano essere suddivisi in due categorie, a seconda che siano *pre-existing rights* o scaturiscano da appositi trattati. I primi sono indisponibili e dotati di una particolare garanzia, dal momento che fanno parte di un ordine giuridico distinto; i secondi, costituiscono degli specifici accordi stipulati tra le popolazioni aborigene e le Province al fine di risolvere le controversie relative a specifici temi: come l'uso della terra, la tutela della cultura e delle tradizioni, la celebrazione dei matrimoni, l'utilizzazione di strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie penali, l'istruzione, l'esenzione dal pagamento di determinati tributi, i poteri di autogoverno delle tribù.

I diritti delle minoranze etniche e dello *status* delle popolazioni indigene è stato affrontato in modo diffuso e innovativo dalle Costituzioni approvate nel periodo del c.d. neocostituzionalismo latinoamericano: in ognuna di queste vi sono riferimenti specifici ai diritti delle popolazioni¹⁴³. Non è

¹⁴¹ A sua volta, la *Royal Commission on Aboriginal Peoples* (RCAP) espressamente affermò che precedenti tentativi di assimilazione, essendo stati ritenuti disastrosi, dovevano assolutamente cessare. Per riferimenti ulteriori sulla dottrina in materia si veda: E. CECCHERINI, *Il riconoscimento della indigenus difference nell'ordinamento costituzionale canadese*, in A. PALMISANO, P. PUSTORINO (a cura di), *Identità dei popoli indigeni*, cit., 79 ss.

¹⁴² Si veda, ad esempio, *Ktunaxa Nation v. British Columbia (Forests, Lands and Natural Resource Operations)*, 2017 SCC 54, *Taku River Tlingit First Nation v British Columbia (Project Assessment Director)*, 2004 SCC 74, *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, 3, 2004, 3 SCR 511; *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44; *Calder v Attorney General of British Columbia*, 1973, S.C.R. 313; *Delgamuukw v British Columbia*, 1997, 3 SCR 1010.

¹⁴³ A titolo di esempio, si può richiamare la Costituzione degli Stati Uniti del Messico, la quale precisa (art. 2) che la Nazione ha una composizione pluriculturale ed è stata fondata dai popoli indigeni e dalle popolazioni che abitavano il territorio della Federazione prima

eccessivo sostenere che la problematica dei diritti delle popolazioni indigene abbia interessato trasversalmente tutti i nuovi assetti costituzionali dell'America latina.

Accanto al riconoscimento generalizzato di determinati diritti – come il diritto di conservare e sviluppare la loro identità etnica e culturale, la particolare visione del mondo, i valori, i luoghi sacri e di culto, la salvaguardia dei sistemi di giustizia e della natura comunitaria delle terre e delle risorse naturali – i singoli Stati hanno anche tenuto conto della specificità delle loro vicende storiche e politiche: ad esempio, in Guatemala ha assunto una particolare rilevanza il tema del diritto alla vita e all'integrità fisica del popolo Maya, che è stato vittima di un vero e proprio "genocidio silenzioso"; mentre in Argentina, il tema della proprietà delle terre ha rivestito una posizione di centralità.

Inoltre, negli ordinamenti statali del Mercosur la protezione prevista per i popoli indigeni si estende anche alle comunità tribali (non autoctone) formate da afro-discendenti, che continuano ad esprimere un'identità distinta da quella nazionale e ad esercitare un rapporto di tipo comunitario con il territorio dove sono da tempo insediati¹⁴⁴.

Una maggiore sensibilità nei confronti degli *inherent rights* dei popoli indigeni è stata favorita dalla giurisprudenza della Corte interamericana che, fondandosi sul testo della Convenzione americana sui diritti umani, ha imposto ai singoli Stati la tutela di specifici diritti delle comunità ancestrali: come l'autodeterminazione; la previa consultazione su misure legislative a

della colonizzazione e che conservano proprie istituzioni sociali, economiche, culturali e politiche. Mentre la Costituzione del Nicaragua dedica il capitolo sesto al riconoscimento dei diritti delle comunità della Costa atlantica, cui riconosce il diritto di preservare e sviluppare la propria identità all'interno dell'unità nazionale, la proprietà comunale delle terre, dell'acqua e dei boschi, nonché di gestire la comunità secondo le proprie tradizioni. A sua volta, il titolo VIII della Costituzione dello Stato boliviano del Venezuela riconosce l'esistenza dei popoli e delle comunità indigene, la loro organizzazione sociale, politica ed economica, le loro culture, gli usi e i costumi, gli idiomi e le religioni, così come il loro habitat e i diritti originari sulle terre che anticamente e tradizionalmente occupano e che sono necessarie per sviluppare e garantire le proprie forme di vita. La gran parte dei documenti costituzionali, poi, riconoscono la proprietà collettiva delle loro terre, considerata un diritto inalienabile, imprescrittibile e non pignorabile; così come affrontano la tematica degli indigeni nel contesto della tutela delle minoranze etniche e linguistiche. Sulla nozione di "neocostituzionalismo" si veda: D. VALADÉS, *El nuevo constitucionalismo iberoamericano*, in F. FERNÁNDEZ SEGADO (coord.), *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, 2003, 471 ss.; C. BERNAL PULIDO, *El neoconstitucionalismo a debate*, Bogotá, 2006; M. CARBONEL, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Quito, 2011.

¹⁴⁴ A.E. DULITZKY, *Cuando los afrodescendientes se transformaron en "pueblos tribales"*. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las comunidades rurales negras*, in *El Otro Derecho*, 41, 2010, 13 ss.

amministrative che le riguardano; il rafforzamento di tradizioni, stili di vita e lingue indigene; la protezione dalle pratiche di genocidio, l'accesso all'istruzione nella propria lingua. Interessanti orientamenti giurisprudenziali sono stati, poi, sviluppati in merito al diritto di accesso alle terre ancestrali e alle relative risorse naturali, al rapporto con il territorio considerato come espressione della loro vita spirituale, alla possibilità di trasmettere la cultura indigena alle generazioni future.

Un elemento rilevante che emerge dalla giurisprudenza interamericana concerne il riconoscimento che il diritto dei popoli indigeni alla proprietà collettiva da parte scaturisce non tanto da un atto normativo dello Stato, quanto dal diritto consuetudinario indigeno: da tale affermazione si sono sviluppati importanti corollari giurisprudenziali: come il divieto di espropriazione delle terre anche se i membri dei popoli indigeni non sono in possesso di un titolo formale di proprietà o non aver provveduto a registrarlo oppure la necessità di autorizzare i progetti per lo sfruttamento delle risorse naturali nei territori indigeni soltanto dopo una verifica degli interessi economici dei diritti indigeni, del loro impatto ambientale, della possibilità per la comunità indigena di partecipare ai benefici economici che derivano dallo sfruttamento delle risorse naturali¹⁴⁵.

Merita un apprezzamento anche la tecnica interpretativa sviluppata dal giudice sovranazionale a proposito dell'art. 5 della Convenzione per cui la tutela del diritto a un trattamento umano comprende anche la valutazione della grave sofferenza psicologica sofferta dagli appartenenti a comunità indigene a causa dell'impossibilità di dare sepoltura ai resti mortali dei loro parenti secondo le loro tradizioni¹⁴⁶.

All'interno di questo panorama complessivamente positivo si registrano alcune "voci dissonanti", tra cui merita un'attenzione specifica – per i suoi risvolti di diritto costituzionale – la situazione del Cile, dove il pluralismo identitario ha avuto un riconoscimento costituzionale solo in tempi recenti.

In passato il Governo, dapprima estese il proprio controllo su alcuni territori australi aprendoli allo sfruttamento economico, quindi occupò militarmente il territorio abitato dai Mapuche, che furono confinati in una riserva,

¹⁴⁵ Per una ricostruzione delle principali decisioni della Corte interamericana si rinvia a: N. POSENATO, *La giurisprudenza della Corte interamericana in materia di diritti alla vita e alla proprietà dei popoli indigeni e tribali*, in *DPCE Online*, 1, 2018, 107 ss.; C. NASH ROJAS, C. DONALD, *Impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la protección jurisdiccional de grupos en situación de discriminación estructural en Chile*, in *Estudios Constitucionales*, 2, 2018, 221 ss.

¹⁴⁶ Emblematiche sono, in merito, le sue decisioni *Bámaca Velásquez c. Guatemala*, del 2000; o *Masacres de Río Negro c. Guatemala*, del 2012, *Masacre Plan de Sánchez c. Guatemala* del 2004.

mentre la parte rimanente del territorio fu messa a disposizione degli investitori stranieri o venduta ai grandi proprietari terrieri, senza riconoscere agli indigeni il diritto di prelazione. La stessa Costituzione del 1980 considerava il popolo come un'unità unitaria costituita da cileni, trascurando il contesto multiculturale della società cilena: come affermato dal Presidente Pinochet, non esisterebbero popolazioni indigene in quanto "siamo tutti cileni".

Solo dopo la caduta del regime militare l'attenzione per il riconoscimento dei diritti delle comunità indigene si è sviluppata lungo un percorso accidentato, scandito dalle diverse Presidenze che si sono succedute.

Sotto la Presidenza di Patricio Aylwin (1990-1994) fu creata una Commissione speciale dei Popoli indigeni con compiti consultivi relativi, in particolare, ai temi dei loro diritti economici, culturali e sociali; inoltre, venne istituito un organo nazionale per lo sviluppo indigeno e una *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*.

Ma l'esito più interessante fu l'approvazione nel 1993 di una nuova *Ley Indígena* che individuò le principali etnie indigene e impose l'obbligo di rispettare e promuovere lo sviluppo della cultura indigena e delle sue comunità. Ciononostante, tale esito legislativo lasciò insoddisfatti i rappresentanti delle popolazioni dal momento che diverse tematiche da loro prospettate non vennero affrontate o non entrarono a far parte dell'"agenda politica" del governo.

Durante la Presidenza di Eduardo Frei (1994-2000) il contenuto del programma economico del Governo, orientato allo sviluppo economico e alla crescita dell'iniziativa privata, generò forti conflitti con le popolazioni indigene, con particolare riferimento alla volontà di realizzare di grandi opere infrastrutturali impattanti su alcuni beni naturali – come l'acqua e i boschi – che erano parte integrante della cultura indigena. L'incompatibilità di tale obiettivo economico rispetto al valore che tali beni possedevano per la cultura indigena provocò azioni vandaliche, incendi, occupazione delle terre, momenti di forte tensione ai quali l'Esecutivo reagì in modo repressivo, approvando una legge per la sicurezza dello Stato.

Solo con ritardo fu attivato un *political path* per ridurre le tensioni e le violenze, creando a livello comunale delle occasioni di dialogo in base alle quali fu elaborato un *Pacto por el Respeto Ciudadano*. Tale documento, tuttavia, non fu firmato da tutte le parti e incontrò l'opposizione delle organizzazioni imprenditoriali.

La consapevolezza della necessità di migliorare le relazioni con le rappresentanze dei popoli indigeni maturò sotto la Presidenza di Ricardo Lagos (2000-2006) che insediò la *Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato*, con il compito di elaborare una politica statale in materia. I risultati della Commissione possono essere sintetizzati nella necessità di introdurre rifor-

me politiche, economiche e sociali orientate ad assicurare una fruizione sostanziale dei diritti delle popolazioni indigene; tuttavia, gli sforzi compiuti dalla Commissione in tale direzione furono vanificati dalle divisioni che si produssero all'interno sia delle diverse comunità indigene, che del governo. Il punto definitivo di rottura si ebbe in seguito ai disordini che seguirono a un progetto di sviluppo industriale che portò all'allargamento di un vaso per la produzione elettrica in un luogo in cui esisteva un cimitero indigeno: la violenza della reazione della tribù Quepulca Ralco fu così violenta che in quei territori venne applicata la *Ley de Seguridad del Estado*.

Anche il periodo di presidenza della Bachelet si rilevò assai travagliato: le comunità *mapuches* organizzarono diversi scioperi della fame che terminarono solo in virtù della mediazione della Chiesa cattolica e tali vicende obbligarono il Governo a istituire una Commissione con il compito di predisporre un piano di interventi in materia indigena. I suoi lavori confluirono nel documento «*Re-Conocer, pacto social por la multiculturalidad*», composto di tre parti relative rispettivamente ai diritti, allo sviluppo “integrale” dei popoli, all'attuazione del principio multiculturale; tale attività, tuttavia, ebbe il limite di aver operato centralisticamente senza l'apporto diretto delle rappresentanze dei popoli indigeni.

Nel 2009, poi, la Presidenza del Cile dovette ratificare il Trattato n.169 dello stesso anno – adottato dalla Conferenza internazionale del Lavoro di Ginevra – i cui contenuti produssero tensioni all'interno dell'Esecutivo e dei partiti politici. Un grave episodio – l'uccisione di un giovane *mapuche* da parte dei carabinieri nel corso di alcuni disordini – evidenziò l'incapacità di trovare un sistema ordinato di relazione tra i popoli indigeni, le forze politiche e gli organi dello Stato¹⁴⁷. Tuttavia, l'anno successivo si raggiunse tra le diverse componenti parlamentari e il governo un'intesa per avviare un effettivo processo costituente in grado di modificare sostanzialmente la struttura della Costituzione ideata da Pinochet¹⁴⁸.

Il processo costituente – che assunse un profilo partecipativo, aperto

¹⁴⁷ Per una migliore ricostruzione del travagliato percorso politico-istituzionale verso un sostanziale riconoscimento dei diritti indigeni si veda: J. BENGUA, *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*, Santiago, 2008; G. BOCCARA, I. SEGUEL, BOCCARA, *Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX): de la asimilación al pluralismo (el caso mapuche)*, in *Revista de Indias*, 217, 1999, 741 ss.; V. FIGUEROA, *Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000*, in *Gestión y Política Pública*, 25, 2016, 447 ss.; F. PAIRICÁN, *La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*, Santiago, 2014; J. PINTO, *De la inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche*, Santiago, 2003.

¹⁴⁸ In proposito, si rinvia a: G. ROLLA, *Luci e ombre dell'esperienza delle transizioni pactadas. Brevi considerazioni sui limiti della vigente Costituzione del Cile*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2001, 1084 ss.

all'apporto dei movimenti sociali e dei popoli indigeni – si articolò in tre tappe: fu aperto da un plebiscito nazionale per chiedere al corpo elettorale di confermare l'*iter* concordato dalle forze politiche e di approvare la composizione della Convenzione incaricata di redigere il testo costituzionale (25 ottobre 202); quindi, si svolsero le elezioni per scegliere i componenti l'organo costituente (11 aprile del 2021); infine, il testo venne approvato dalla Convenzione.

Il documento costituzionale approvato – ma non entrato in vigore, in quanto nel referendum confermativo si registrò il 62% di votanti contrari¹⁴⁹ – si differenziava dalle vigenti disposizioni costituzionali sia per l'affermazione del principio di coesistenza di popoli e nazioni all'interno dell'unità dello Stato, sia per il riconoscimento della specificità delle popolazioni indigene e del plurilinguismo (anche se la lingua ufficiale doveva essere il castigliano).

In materia di diritti indigeni, poi, vi era un riconoscimento costituzionale del diritto di accesso all'acqua (in una realtà in cui le risorse idriche erano in buona parte privatizzate), della medicina tradizionale, della proprietà delle terre in cui le popolazioni erano insediate, di una rappresentanza all'interno degli organi legislativi e del *Consejo de la Justicia* – organo di garanzia dell'indipendenza della funzione giudiziaria –. Inoltre, era prevista l'istituzione di *Autonomías Territoriales Indígenas*, enti territoriali dotati di personalità giuridica e di un patrimonio proprio, la cui attivazione sarebbe dovuta avvenire attraverso la consultazione preventiva delle autorità rappresentative dei popoli e delle nazioni indigene.

Nel panorama dell'America latina meritano una considerazione specifica le recenti Costituzioni della Bolivia e dell'Ecuador, in quanto i valori espressi dalle popolazioni indigene sono stati oggetto di considerazione non solo all'interno della tutela dei gruppi minoritari e del pluralismo identitario, ma anche come criterio per determinare una teoria dello Stato multiculturale, una forma di Stato specifica per gli ordinamenti andini dell'America latina. Si è assistito in questi anni a processi costituenti culturalmente innovativi, ma resi fragili dell'endemica conflittualità politica e dalla corruzione presenti nelle classi dirigenti che si sono succedute nel tempo.

Già il Preambolo della Costituzione della Bolivia del 2009 ha individuato le basi della nuova costituzione materiale nelle lotte anticoloniali dei popoli indigeni, nella realizzazione di uno Stato plurinazionale e comunita-

¹⁴⁹ Sul processo costituente: M. OLIVETTI, *Il Cile torna sotto i riflettori: un processo costituente in una democrazia consolidata*, in *Federalismi.it*, 33, 2020. In merito all'esito del referendum popolare confermativo: T. GROPPI, *Il Cile da un "plebiscito" all'altro. El rechazo del nuevo texto costituzionale nel referendum del 4 settembre 2022 visto dall'Italia*, in *Federalismi.it*, 23, 2022.

rio impegnato per lo sviluppo integrale e la libera determinazione dei popoli¹⁵⁰ I principi generali sono stati, quindi, tradotti in diverse disposizioni costituzionali rivolte alla disciplina dello *status* costituzionale dei popoli indigeni. L'art. 2 sviluppa il principio della libera determinazione dei popoli indigeni e il riconoscimento del loro diritto all'autogoverno, al possesso e alla fruizione della propria terra, alla promozione della propria cultura e al consolidamento delle specifiche istituzioni. A sua volta, il secondo comma dell'art. 30 ha individuato 18 diritti individuali propri ai componenti dei popoli indigeni: tra cui la proprietà collettiva delle terre, la protezione dei luoghi sacri, la valorizzazione dei saperi tradizionali, il rispetto della cosmovisione indigena e delle pratiche sanitarie tradizionali, la gestione esclusiva delle risorse rinnovabili¹⁵¹.

¹⁵⁰ Questo è il testo integrale del Preambolo: «En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra Amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagra da Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia. El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia. Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia».

¹⁵¹ Si tratta in dettaglio dei seguenti diritti :a) libera esistenza; b) identità culturale e religiosa; c) certificazione di tale identità sui documenti personali; d) libera determinazione e territorialità; e) partecipazione delle proprie istituzioni alla struttura generale dello Stato; f) proprietà a titolo collettivo di terre e territori; g) protezione dei propri luoghi sacri; h) creazione e amministrazione di sistemi, mezzi e reti di comunicazione propri; i) valorizzazione dei propri saperi e culture tradizionali; j) vita in un ambiente sano; k) proprietà intellettuale collettiva; l) educazione intraculturale, interculturale e plurilinguistica; m) sistema sanitario universale gratuito che rispetti la cosmovisione indigena e le pratiche tradizionali; n) sistemi

Mentre, con riferimento all'organizzazione territoriale dello Stato, il Capitolo settimo, Parte terza della Costituzione individua nell'“Autonomia indigena” l'ambito territoriale al cui interno possono esercitare il proprio autogoverno.

A sua volta la Costituzione dell'Ecuador – oltre ad aver introdotto una doppia nazionalità (ecuadoriana e indigena) come un duplice vincolo identitario all'interno di uno Stato plurinazionale, unico e indivisibile – tutela, tra l'altro, le pratiche tradizionali di gestione della biodiversità, il diritto consuetudinario indigeno, il divieto di ogni forma di attività estrattiva nei territori dei «popoli in isolamento volontario», le tradizionali pratiche economiche basate sulla solidarietà e l'interscambio¹⁵².

giuridici, politici ed economici conformi a tale cosmovisione; o) consultazione previa qualora siano adottate misure suscettibili di pregiudicarli, in particolare per quanto riguarda l'uso di risorse naturali non rinnovabili; p) partecipazione ai benefici relativi allo sfruttamento delle risorse esistenti sui propri territori; q) gestione territoriale autonoma con uso esclusivo delle risorse rinnovabili; r) partecipazione agli organi ed istituzioni dello Stato.

¹⁵² Per un approfondimento dei due testi costituzionali: C. STORINI, A. NOGUERA, *Proceso constituyente e Costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 3, 2008, 1285 ss.; C. PRONER, *El Estado Plurinacional y la Nueva Constitución Boliviana*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2, 2012, 414 ss.; A. NOGUERA FERNÁNDEZ, *Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios para iniciar el debate en torno al nuevo proyecto de Constitución boliviana*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2008, 84, 152 ss.; H. SALGADO PESANTES, *El proceso constituyente de Ecuador. Algunas reflexiones*, in *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, 2009, 263 ss.; M.R. RIPOLLÉS SERRANO, *Nueva Constitución de la República del Ecuador. Estudio preliminar*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2008, 73, 207 ss.; A.E. VARGAS LIMA, *El derecho al medio ambiente en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, in *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2012, 251 ss.

AMERICA LATINA: IL COSTITUZIONALISMO
DEL PERIODO INDIPENDENTISTA E L'OPZIONE FEDERALE

SOMMARIO: 1. L'apporto del pensiero francese e anglosassone al primo costituzionalismo latinoamericano. – 2. Le *Cortes constituyentes* di Cadice e il primo costituzionalismo americano. – 3. La crisi della Monarchia spagnola e i *movimientos insurgentes* nel continente americano. – 4. Il dibattito costituente in tema di forma di Stato e il consolidamento dell'idea federale: la costituzionalizzazione del principio federale in Messico. – 5. I progetti per costituzionalizzare il principio federale in Centroamerica. – 6. La nascita e la costituzionalizzazione dell'idea federale in alcuni Stati del Sud America. – 7. In conclusione. Peculiarità e limiti dell'esperienza federale in America latina.

1. *L'apporto del pensiero giuridico europeo e nordamericano al primo costituzionalismo latinoamericano*

La teoria del diritto comparato prevede, di norma, l'inserimento delle diverse esperienze giuridiche all'interno di una griglia concettuale formata sia da "famiglie" giuridiche – tradizione romano-germanica, di *common law*, dei paesi socialisti, sistemi di indole religiosa dove la dimensione propriamente giuridica si combina con altri di natura religiosa o morale – sia da classificazioni fatte in base alla tecnica giuridica utilizzata oppure all'ideologia che è alla base dell'attività costituente.

Il percorso del comparatista deve, in generale, muoversi alla ricerca delle "tracce" che rivelano la circolazione di un principio, di un istituto o di una clausola costituzionale, al fine di individuare sia le ragioni che stanno alla base della vitalità di un istituto, sia le trasformazioni che la sua circolazione ha prodotto.

Tuttavia, la dottrina ha evidenziato come sia difficile inserire all'interno di questi schemi i sistemi latino-americani, i quali possiedono una peculiarità che deriva sia dalla incidenza del diritto indigeno, sia dall'amalgama di riferimenti culturali provenienti dalla *common law* e dalla tradizione europea continentale. Ciononostante, l'espressione "America latina" – come, d'altra parte, avviene quando si parla di Unione europea o di Mondo arabo – fa riferimento a una pluralità di realtà che, pur essendo distinte, possiedono significativi elementi comuni¹.

¹ Così: P. RESCIGNO, *La circolazione dei modelli giuridici europei nel mondo latino-americano*, in *Il diritto dei nuovi mondi*, Padova, 1994, 168 ss.

Nel caso specifico del primo costituzionalismo dell'America latina, la ricerca si presenta metodologicamente complessa anche perché la trasposizione di principi e di soluzioni istituzionali dai “prototipi” di riferimento alle carte costituzionali è stata ampiamente mediata dalla specificità delle vicende politiche e sociali di quella convulsa fase istituzionale, nonché dalla perdurante capacità di influenza manifestata dalla tradizione giuridica coloniale, che ha saputo mescolarsi con culture provenienti dall'esterno.

Qualora si segua il giudizio di un autorevole costituzionalista si può affermare che il “primo” costituzionalismo latinoamericano – intendendo con tale espressione le vicende istituzionali che hanno plasmato gli Stati di quel continente immediatamente dopo la crisi del colonialismo e la conquista dell'indipendenza – si contraddistingue per alcuni caratteri come la non originalità, l'eterogeneità e la peculiarità².

Il primo di questi affonda le sue radici nel condizionamento culturale esercitato dalla Spagna, il quale fu determinante nel connotare l'identità dell'America latina: il retaggio della colonizzazione, il legato delle *Cortes* di Cadice, l'eredità lasciata da tre secoli di dominazione politica non potevano non lasciare un segno indelebile nell'identità del continente; così come la religione cattolica, la tradizione giuridica spagnola e portoghese, nonché l'elemento linguistico hanno costituito, nella fase dell'indipendenza, un potente veicolo di comunicazione delle idee, che ha favorito la mutua comprensione³.

L'eterogeneità dei processi costituenti che hanno contraddistinto la fase dell'indipendenza, a sua volta, è stata favorita dalla circostanza che con la fine della c.d. “era coloniale” si è passati dall'unità politica e dall'omogeneità costituzionale del *Reino de España y de las Indias* a una molteplicità di Stati sovrani che si definirono attraverso percorsi differenziati. Anche se il pluralismo istituzionale presente nel continente non ha fatto venir meno l'idea di una comunità latinoamericana che abbraccia i popoli che abitano il Messico, il Centroamerica e il Sudamerica: un sentimento che è presente tuttora in diversi documenti costituzionali⁴.

² Cfr., D. GARCÍA BELAUNDE, *Existe un espacio publico latinoamericano?*, in *Estudios constitucionales*, 2003, 65.

³ Si veda: J. CARPIZO, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 14, 2005, 949 ss; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *España e Iberoamérica: una reciproca permeabilidad constitucional*, in *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, 2003, 13 ss.; C. GARRIGA, *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispano*, México, 2010; N.L. BENSON, *La aportación de España al federalismo mexicano*, in *Revista de la Facultad de derecho de l'Universidad de México*, 29, 1958; R. DE LABRA, *Relaciones de España con las Repùblicas hispanoamericanas*, Madrid, 1910.

⁴ Si consideri, ad esempio, l'articolo quarto della Costituzione del Brasile ove si afferma

Il carattere della peculiarità, infine, è conseguente agli effetti che la specificità del contesto politico e culturale genera sui processi costituzionali avvenuti nel continente latino-americano. Sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale i semi gettati nel continente americano dalle *Cortes constituyentes* di Cadice fruttificarono in modo differente a causa della specificità dei vari movimenti *insurgentes*⁵; così come non va trascurato che l'attuazione di principi comuni produsse, nei diversi territori, effetti differenti a causa di una maggiore o minore instabilità istituzionale e delle ingerenze di ordamenti stranieri per controllare l'economia e le materie prime dei nuovi Stati.

Inoltre, sarebbe impossibile valutare la distanza esistente tra le istituzioni previste dai documenti costituzionali e la loro realtà effettiva senza considerare il ruolo svolto nella vita politica del continente latino-americano dal fenomeno del *caudillismo*, il quale evoca la figura di personaggi politicamente forti, di *leader* carismatici, che si ponevano al di sopra delle istituzioni rappresentative, condizionando lo svolgimento della vita politica e democratica; mentre nel loro rapporto con i diversi strati della popolazione venivano spesso percepiti come uomini "della provvidenza". Secondo alcune ricostruzioni dottrinali, i *caudillos* ebbero una forte legittimazione sociale nei momenti di transizione e si trasformarono spesso in dittatori allorché ebbero accesso al vertice delle istituzioni politiche: utilizzando una terminologia attuale, si può sostenere che svolsero un ruolo avvicicabile a quello dei *leader* populistici. È indubbio che questa esperienza peculiare influisce sul percorso costituzionale dell'America latina dando vita a un disallineamento tra potere formale e sostanziale⁶.

Peculiare fu anche l'apporto fornito in ambito costituzionale dalla colonizzazione spagnola che non estese automaticamente il diritto vigente nel continente europeo alle colonie americane, dando vita a uno specifico diritto indigeno che tenesse conto della specificità dei territori e di alcuni istituti tradizionali propri delle popolazioni autoctone. Determinante è stata l'influenza

che questo paese cercherà di realizzare l'integrazione economica, politica, sociale e culturale dei popoli dell'America latina con l'obiettivo di dar vita a una «*comunidad latinoamericana de naciones*»; mentre le Costituzioni di altri Stati codificano l'obiettivo di promuovere l'integrazione latinoamericana (Colombia, Nicaragua, Perù, Uruguay, Salvador, Venezuela), o di dar vita a una Federazione del Centroamerica (Guatemala, Salvador, Nicaragua, Panama). Per ulteriori riferimenti: L. PATRICIA CASTILLO AMAYA, *Il Centro America come precoce esperienza di integrazione sovranazionale (tra "crittotipi" e "sineddoci" costituzionali)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2013, 45 ss.

⁵ In proposito si rinvia ai paragrafi successivi del presente Capitolo.

⁶ Cfr., A. CARRO MARTÍNEZ, *El caudillismo americano*, in *Revista de estudios políticos*, 93, 1957, 139 ss.; P. CASTRO, *El caudillismo en América Latina, ayer y hoy*, in *Política y cultura*, 27, 2007, 9 ss.; F. MEDINA QUINTERO, *Entre el caudillismo y la democracia representativa en América Latina*, in *Justicia Juris*, 9, 2013, 32 ss.

della tradizione giuridica del diritto indigeno (e di quello portoghese) non solo con riferimento ai codici penale, civile e di procedura, ma anche per quanto concerneva organizzazione territoriale dei nuovi Stati, la quale riprendeva l'esperienza delle intendenze e delle Province. Come è stato autorevolmente affermato, «los letrados mexicanos, quines de pronto se hallaron en un ambiente desonocido como era el de la autonomía nacional, no se atraviaron a aplicar su conocimientos de derecho público y preferieron adoptar el sistema político de España sustentado sobre el asemblearismo gaditano»⁷.

In definitiva, le Carte costituzionali del primo costituzionalismo latino-americano si caratterizzano per una eterogeneità di riferimenti culturali che spesso si giustappongono non riuscendo a dar vita a una struttura omogenea: l'influenza del pensiero giuridico sul dibattito sviluppatosi durante la fase indipendentistica in tema di forma di Stato sarà affrontata nel corso del paragrafo successivo; in questo ci limiteremo a evidenziare l'incidenza della dottrina straniera sulle codificazioni, con particolare riferimento al tema dei diritti e delle garanzie.

Il modello francese, per la sua rottura netta nei confronti dell'Antico regime, apparve al primo costituzionalismo americano la fonte di ispirazione più idonea per delineare le istituzioni del continente attraverso una cesura netta rispetto al passato: l'opzione repubblicana, il suffragio universale per l'elezione delle assemblee legislative, il divieto di irretroattività della legge.

In materia di diritti fondamentali, è stata preminente l'influenza della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino e delle successive Costituzioni del periodo rivoluzionario: tale opzione è comprensibile dal momento che le scelte radicali del costituzionalismo francese si adattavano ai movimenti del periodo *insurgente* meglio della gradualità della tradizione consuetudinaria anglosassone. D'altra parte, la solenne enunciazione dei fondamentali diritti di libertà, delle garanzie individuali contro gli abusi del potere bene si prestavano a qualificare a divenire – prima ancora che norme giuridiche – programmi politici idonei a suscitare l'adesione popolare alle istanze indipendentistiche.

La conoscenza del *Federalist*, delle Costituzioni delle ex colonie inglesi e della Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1789 fu diffusa soprattutto nel Messico e in Argentina. Tuttavia, il rapporto con questi testi si rivelò spesso più formale che sostanziale, dal momento che si cercò di imitare il testo nordamericano senza considerare la differenza dei processi politici che avevano dato vita ai due ordinamenti federali dell'America latina: infatti, il

⁷ J.C. VALADÉS, *Orígenes de la República mexicana. La aurora constitucional. 1820-1824*, México, 1994, 29. Per ulteriori riferimenti: M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federale: 1821-1835*, México, 1995.

federalismo nordamericano fu un processo ascendente promosso dalle *ex* colonie, quello americano si è caratterizzato per un'azione decentralizzatrice.

Se furono costituzionalizzati dei principi propri del federalismo degli Stati Uniti d'America (l'opzione repubblicana, la struttura bicamerale del Parlamento, il presidenzialismo, il procedimento di designazione del vicepresidente, la rinnovazione periodica dei componenti le due assemblee, un sistema giudiziario con al vertice una Corte Suprema) furono significative anche le differenze, dal momento che la Costituzione messicana diede una preminenza al potere legislativo; così come dovette affrontare il difficile problema di far convivere un assetto federale basato sulle Province con una forma istituzionale centrale ispirata al costituzionalismo francese.

Per quanto concerne, invece, i meccanismi di garanzia dei diritti costituzionali l'interesse dei costituenti americani sembrò attratto dalla tradizione costituzionale inglese e nordamericana, con particolare riferimento all'istituto dell'*habeas corpus*. A questo proposito, è interessante evidenziare che già durante i lavori delle *Cortes* di Cadice (sessione del 1810) fu istituita – su proposta di un rappresentante della *Capitanía General* del Guatemala – una commissione con il compito di redigere un progetto di legge che ricalcasse l'*habeas corpus*, così come conosciuto in Inghilterra.

Tale istituto processuale suscitò interesse per alcune sue peculiari caratteristiche: venne apprezzata la sua natura di strumento processuale che prevedeva sia un ricorso (*writ*) innanzi all'autorità giudiziaria da parte di qualsiasi individuo si ritenesse leso in un diritto costituzionale, sia l'obbligo per il giudice di decidere sulla base di un "giusto processo"⁸. Inoltre, l'intimo legame che la *common law* inglese aveva saputo creare tra il diritto dell'individuo e la funzione giurisdizionale consentì ai costituenti del primo costituzionalismo latino-americano di superare i limiti del tradizionale diritto di petizione, sostituendo forme di garanzia politica con quella giurisdizionale.

L'istituto dell'*Habeas corpus* fu introdotto nel Codice penale brasiliano del 1830 (artt. 138 e 184) e nelle Costituzioni della Costa Rica (1847), di El Salvador (1872) e del Guatemala (1879)⁹; alcune regole introdotte in via con-

⁸ Infatti, dapprima la *Petition of Rights* del 1628 ha affermato che non può costituire una causa legittima di arresto un provvedimento di detenzione non motivato; quindi, l'*Habeas corpus Act* del 1679 richiede che il prigioniero fosse presentato innanzi al giudice in un termine breve e perentorio con l'indicazione dei motivi che giustificano l'arresto. Inoltre, vennero introdotte sanzioni pecuniarie per il giudice che non ottemperava al *writ* nei tempi previsti e si vietò che una persona che sia stata precedentemente liberata grazie alla procedura di *habeas corpus* possa essere nuovamente incarcerata per lo stesso reato. Infine, il *Bill of Rights* del 1688 riconobbe il diritto dell'accusato di ottenere la libertà sulla base di una cauzione ragionevole.

⁹ A proposito della sua influenza sul diritto costituzionale latinoamericano: A. COLOMER VIADEL, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, 1990.

suetudinaria dalla *common law* ebbero un sostanziale riconoscimento nella Costituzione delle Province Unite del Sudamerica del 1819, nella Costituzione venezuelana del 1811, nella Costituzione del Brasile del 1824 e nelle Costituzioni della Costa Rica (1847), di Salvador (1872) e del Guatemala (1879)¹⁰.

Tuttavia, la tradizione inglese e nordamericana dell'*Habeas corpus* fu affiancata anche dalla valorizzazione di altri istituti propri del diritto coloniale, che affondavano le loro origini nel Diritto forale medioevale: come nel caso della petizione al Re o del ricorso per incompetenza costituzionale con il quale un individuo che si riteneva leso da una determinazione del Viceré poteva rivolgersi a un organo collegiale (l'*Audiencia*).

Mentre come il primo esempio conosciuto di *amparo* viene ricondotto alla richiesta di un gruppo di *indios* che rivendicava la restituzione di terre possedute dai loro antenati e perse in seguito alla conquista coloniale¹¹. Inoltre, secondo gli storici del diritto, un altro antecedente storico dell'*amparo* è rappresentato dall'istituto aragonese del *Justicia Mayor*: si trattava di una giurisdizione di mediazione tra il Re e i nobili con il compito primario sia di assicurare il rispetto dei privilegi pattuiti con la Corona, sia di giudicare – su denuncia di qualsiasi soggetto interessato – i delitti compiuti dai *Caballeros*, dai pubblici ufficiali e dai deputati del Regno¹².

¹⁰ Ad esempio, secondo gli articoli CXVI e CXVII della Costituzione delle Province Unite del Sudamerica del 1819 «ningún individuo podrá ser arrestado sin prueba al menos semiplena o indicios vehementes de crimen por el que merezca pena corporal; los que se harán constar en proceso informativo dentro de tres días perentorios, si no hubiese impedimento; pero habiéndolo, se pondrá constancia de él en el proceso»; mentre «las cárceles sólo deben servir para la seguridad y no para castigo de los reos. Toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarles más allá de lo que aquélla exige, será corregida según las leyes». A sua volta, la Costituzione venezuelana del 1811 dedica alle garanzie processuali dei cittadini e degli stranieri ben tre articoli che sviluppano la disciplina della legalità delle pene, della presunzione di innocenza e di alcune garanzie processuali che sembrano anticipare la nozione di diritto a un “giusto processo”. Mentre la Costituzione del Brasile del 1824, dispone che «ninguém poderá ser preso sem culpa formada, exceto nos casos declarados na lei; e nestes dentro de vinte e quatro horas contadas da entrada na prisão, sendo em cidades, vilas, ou outras povoações próximas aos lugares da residência do juiz; e nos lugares remotos dentro de um prazo razoável», e che «À exceção de flagrante delito, a prisão não pode ser executada senão por ordem escrita da autoridade legítima». In dottrina, si veda: E. FIX-ZAMUDIO, *Influencia del derecho angloamericano en la protección de los derechos humanos en América latina*, in *Latinoamérica, Constitución, proceso y derechos humanos*, México, 1988, 131 ss.; D. GARCÍA BELAUNDE, *El habeas corpus en America latina*, in *Revista de estudios políticos*, 97, 1997, 105 ss.; G. ROLLA, *La tutela de los derechos constitucionales*, México, 2013, 63 ss.

¹¹ A. LIRA GONZALEZ, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, 1972.

¹² Per una ricostruzione di tale esperienza storica si rinvia a: V. FAIREN GUILLEN, *Consideraciones sobre el proceso aragonés de “manifestación de personas” en relación con el “habeas corpus” británico*, in *Temas del ordenamiento procesal*, I, 1969, 131 ss.; B. NAVARRO, *Procesos ante il justicia de Aragón*, Zaragoza, 1982.

Infine, con riferimento all'individuazione dell'organo competente a garantire la tutela dei diritti contro possibili violazioni da parte dei pubblici poteri il primo costituzionalismo latinoamericano non esprime un orientamento univoco.

La forza attrattiva esercitata dal pensiero costituzionale francese è evidente nella legge costituzionale messicana del 1836 che istituì un “*Supremo Poder Conservador*”, un organo di nomina politica che aveva il compito, tra l'altro, di dichiarare la nullità di una legge o di un decreto per violazione della Costituzione nei due mesi successivi alla loro adozione. Mentre in altri ordinamenti, come la Bolivia e l'Ecuador, il compito di *velar por el respeto de la Constitución* fu assegnato al Consiglio di Stato. Invece, la soluzione adottata negli Stati Uniti d'America cominciò a circolare grazie alla diffusione del pensiero di Tocqueville, il cui volume “*La Democrazia in America*” fu pubblicato in Messico nel 1837: nella Costituzione dello Stato di Yucatán del 1841 e negli *Acta de reformas* messicani del 1847 si affidò al potere giudiziario federale la competenza a decidere sulle lamentate lesioni di diritti¹³.

La recezione di esperienze straniere non poté, però, prescindere dall'organizzazione costituzionale e giuridica introdotta dagli Spagnoli e dai Portoghesi nei territori coloniali: come è stato autorevolmente affermato, «los letrados mexicanos, quines de pronto se hallaron en un ambiente desonocido como era el de la autonomía nacional, no se atraviaron a aplicar su sonocimientos de derecho público y preferiron adoptar el sistema político de Españs sustentado sobre el asemblearismo gaditano»¹⁴. Così come non mancarono importanti soluzioni innovative, legate alla storia di quei territori, che esprimevano una proiezione non solo individualistica, ma anche sociale dei diritti fondamentali. Meritano una segnalazione, ad esempio, la costituzionalizzazione del divieto di schiavitù avvenuta ben prima dell'emendamento al *Bill of Rights* nordamericano (Argentina, Brasile, Province Unite del Sudamerica)¹⁵, il riconoscimento dell'eguale dignità tra gli *indios* e gli altri cittadini (Province

¹³ G. ROLLA, *La origen del amparo mexicano y la evolución de los institutos de tutela de los derechos fundamentales en el continente americano*, in *Nomos*, 1, 2017.

¹⁴ J.C. VALADÉS, *Origenes de la República mexicana*, cit., 29; Per ulteriori riferimenti: M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, México, 1995.

¹⁵ Messico Articolo 2 «Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes»; Perù Articolo 155: «Nadie nace esclavo en República. Argentina Articolo 15. En la Confederación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración»; Cile Articolo 11 «En Chile no hay esclavos; si alguno pisase el territorio de la República, recobra por este hecho su libertad».

Unite del Sudamerica)¹⁶, la funzione non meramente afflittiva della pena¹⁷, la necessità di assicurare trattamenti dignitosi nelle carceri¹⁸, l'attenzione nei confronti del valore dell'educazione¹⁹, l'apertura verso gli stranieri²⁰, il riconoscimento della funzione sociale della proprietà²¹.

¹⁶ Il cui art. CXXVIII impegna «El Cuerpo Legislativo promoverá eficazmente el bien de los naturales por medio de leyes que mejoren su condición hasta ponerlos al nivel de las demás clases del Estado».

¹⁷ Secondo l'art. CXVII della Costituzione delle Province Unite del Sudamerica «las cárceles sólo deben servir para la seguridad y no para castigo de los reos. Toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarles más allá de lo que aquélla exige, será corregida según las leyes». Mentre, l'art. 18 della Costituzione argentina «Las cárceles de la Confederación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas».

¹⁸ Secondo la Costituzione Brasiliana del 1824 «As cadeias serão seguras, limpas, e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias, e natureza dos seus crime».

¹⁹ Messico art. 3: «La educación que imparte el Estado-Federación, Estados y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Venezuela art. 1: «Poder Moral – El Poder Moral de la República reside en un cuerpo compuesto de un Presidente y cuarenta miembros que bajo la denominación de Areópago ejerce una autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas, y sobre la primera educación La Cámara de Moral dirige la opinión moral de toda la República, castiga los vicios con el oprobio, y la infamia, premia las virtudes públicas con los honores y la gloria. La Imprenta es el órgano de sus decisiones».

²⁰ Messico art. 11: «Todo hombre tienen derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes». Messico art. 15: «No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano». Perù art. 178: «Los extranjeros gozarán de los derechos civiles al igual de los peruanos, con tal que se sometan a las mismas cargas y pensiones que éstos». Argentina art. 20. Cost.: «Los extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Confederación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República». Argentina art. 25: «El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes».

²¹ Messico art. 27: «La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las

2. *Le Cortes constituyentes di Cadice e il primo costituzionalismo americano*

Un fondamentale apporto alla cultura costituzionale delle *ex* colonie provenne dai lavori delle *Cortes constituyentes* di Cadice, in quanto i semi gettati da questa esperienza fruttificarono ben oltre il limitato arco temporale della sua esistenza. Il dibattito svoltosi all'interno delle *Cortes* e le soluzioni codificate nella Costituzione di Cadice (1812) aprirono i movimenti indipendentisti alle idee del costituzionalismo liberale, così come avviarono un importante cambiamento sociale: fu favorita l'emancipazione sociale dei creoli, il superamento dei vincoli feudali sulla terra, promuovendo un'apertura verso il liberalismo economico.

La conoscenza dei temi principali dibattuti dalle *Cortes*, in Spagna, fu favorita dall'importante decisione di associare ai lavori costituenti anche i rappresentanti del continente americano, i quali fornirono un apporto peculiare al dibattito, inserendo la prospettiva americanista a proposito di importanti problematiche come la sovranità, la separazione dei poteri, il federalismo e i diritti degli aborigeni. Il loro apporto fu favorito dalla circostanza che la rappresentanza dei territori coloniali nelle *Cortes de Cádiz* comprendeva anche un gruppo selezionato di intellettuali, di professori universitari, di clerici e avvocati, il cui apporto favorì l'interazione tra costituenti metropolitani e ultramarini.

La scelta dei criteri con cui individuare la composizione delle *Cortes* fu oggetto di dibattiti e di decisi contrasti tra la madrepatria e le colonie ultramarine. Il 1 gennaio del 1810 la *Suprema Junta Gubernativa* approvò una *instrucción* relativa ai criteri per individuare il corpo rappresentativo del Regno competente ad assumere «las resoluciones y medidas para salvar la Patria, para restituir al Trono a nuestro deseado Monarca, y para restablecer y mejorar una Constitución que sea digna de la Nación española». Tale documento prevedeva un'elezione indiretta dei componenti l'assemblea e, soprattutto, comprendeva solo le Province della penisola, nulla stabilendo a proposito di una possibile elezione di rappresentanti delle Province americane.

Nel settembre dello stesso anno venne introdotta una prima innovazione che, sulla falsariga dell'esperienza rivoluzionaria francese, superò le regole storiche che prevedevano una divisione dell'Assemblea in Corpi, stabilendo,

modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana».

quindi, che le nuove *Cortes* dovessero funzionare come un unico corpo. Tra le sue prime decisioni vi fu il riconoscimento come Re legittimo di Fernando VII e l'attribuzione del potere esecutivo al *Consejo de Regencia*, mentre si autoriservò il potere di esercitare la funzione legislativa²². Tra i primi atti del Consiglio di Reggenza vi fu la pubblicazione di una prima versione delle Istruzioni per le elezioni in America ed Asia (14 febbraio 1811), secondo la quale il numero dei delegati americani era stabilito in 28 Deputati titolari e 28 supplenti: i primi erano eletti direttamente dai rappresentanti dei *pueblos* delle Province, i secondi, invece, venivano scelti dal Consiglio di Reggenza²³.

I territori americani, venuti a conoscenza delle "Istruzioni", contestarono subito la ridotta rappresentatività del continente e avanzarono una controproposta in base alla quale i criteri dovessero essere gli stessi per la componente peninsulare e quella ultramarina: sottoscrissero, quindi, un documento secondo il quale la rappresentanza doveva essere la stessa «en ambos hemisferios», utilizzando come criterio quello della popolazione – un deputato per ogni 50000 cittadini –. Tale principio non fu conseguito in occasione della formazione delle *Cortes constituyentes*, che lo rigettarono anche se le argomentazioni furono differenti a seconda dell'orientamento politico: la componente moderata fece leva sulla considerazione che «los habitantes de aquellos dominios son vasallos del Rey por otros títulos que los españoles»; mentre i liberali, pur riconoscendo la giustezza del principio, lo ritennero non fattibile nelle «*actuales circunstancias*».

Il criterio dell'eguale rappresentatività, tuttavia, fu introdotto nel testo della Costituzione di Cadice, il cui art. 1 affermava che la Nazione spagnola è composta da tutti gli spagnoli di ciascun emisfero, mentre il successivo art. 28 precisava che il criterio per definire la rappresentanza politica fosse lo stesso in entrambi gli emisferi²⁴.

L'approfondimento del dibattito costituente nel continente americano fu reso possibile dall'istituzione di cattedre universitarie dedicate all'approfondimento della Carta gaditana e alla diffusione delle nuove idee costituzio-

²² A proposito, si veda D. PANTOJA MORÁN, *Ramos Arizpe y la gestión del Federalismo en México*, in *Historia de derecho*, XXVIII, 2013, 152; T. BERRUEZO LEON, *La presencia americana en las Cortes de Cádiz*, in *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, in J. CANO BUESO (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, 1989, 61 ss.

²³ Il numero complessivo era così suddiviso tra i diversi territori: 7 al Virreinato de Nueva España, 5 al Virreinato del Perú, 3 al Virreinato de la Nueva Granada, 3 al Virreinato del Río de la Plata, 2 a ciascuna delle *capitanías generales* (Guatemala, Cuba, Chile y Venezuela), 1 a Santo Domingo, 1 a Puerto Rico.

²⁴ Si veda: Ó.M. PABÓN SERRANO, *Las Cortes de Cádiz y los españoles de ambos hemisferios: el debate sobre la igualdad de representación entre americanos y peninsulares*, in *Temas*, 2012, 99 ss.

nali: emblematica fu, a questo proposito, la relazione inaugurale tenuta il 28 dicembre del 1820 all'Università del Messico da don Blas Osés che si basava sul valore dei diritti e dell'eguaglianza (*unos ciudadanos, que si tienen obligaciones que cumplir, también tienen derechos que reclamar*) e sui principi propri della forma di Stato costituzionale: come il riconoscimento della sovranità nazionale, l'introduzione di una forma monarchica moderata ed ereditaria, la divisione dei poteri e alcune libertà, come la «libertad política de la imprenta, sagrada institucion de los pueblos libres»²⁵.

Tra le disposizioni del testo costituzionale che hanno probabilmente maggiormente inciso sul dibattito costituzionale in America latina vi fu sicuramente l'affermazione dell'art. 1 secondo cui «la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»: tale formulazione sancì sia il passaggio della sovranità dal Re alla Nazione, sia l'individuazione di un'unica Nazione sovrana e rappresentativa di tutti gli spagnoli dei due emisferi.

Tuttavia, il suo significato fu ambivalente, dal momento che, per un verso, riconobbe la specificità dei territori d'oltre mare colonizzati, ma, per un altro verso cercava di favorire la coesione tra i territori, “coartandoli” all'interno della stessa monarchia. E, in effetti, venne interpretato secondo due differenti prospettive: una valorizzava un assetto unitario, valido per i popoli della penisola e del continente americano; l'altra, per contro, proponeva per le colonie «el reconocimiento de cierto grado de soberanía por razones históricas, territoriales». La prima interpretazione si ispirava al centralismo dei rivoluzionari liberali francesi, la seconda, invece, si richiamava al federalismo nordamericano²⁶.

L'adesione al costituzionalismo liberale promosse il riconoscimento dell'eguaglianza di tutti gli individui innanzi alla legge, il superamento di numerosi privilegi territoriali, la fine delle corporazioni locali possano come poteri autonomi: in altri termini, ai diritti “storici” si contrappose un diritto “nuovo”, espressione del nuovo ordine costituzionale.

Fu dedicata, inoltre, particolare attenzione alle procedure per la modificazione del testo costituzionale, introducendo un criterio di rigidità costi-

²⁵ F.M. MARTÍN BLÁZQUEZ, *Destellos del constitucionalismo para ambos hemisferios: las cátedras universitarias de Constitución durante el trienio liberal en la América española continental (1820-1821)*, in *Historia constitucional*, 2, 2021, 37 ss.; M. PESET, P. GARCÍA TROBAT, *La Constitución de 1812 o cómo educar al Pueblo*, in AA. V.V., *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e Iberoamérica*, Valencia, 2001, 27; R. SAGREDO BAEZA, *Los catecismos políticos americanos, 1811-1827*, Madrid, 2009; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Las primeras cátedras españolas de Derecho Constitucional*, in *Revista de estudios políticos*, 126, 1962, 157.

²⁶ Cfr., J. VARELA SUANZES CARPEGNA, *Nación, representación y articulación territorial del Estado en las Cortes de Cádiz*, in *Criterio Jurídico*, 11, 2011, 15.

tuzionale particolarmente complesso: l'*iter* infatti richiedeva innanzitutto un apposito mandato di procura, presentato in forma scritta e appoggiato da almeno venti deputati; la proposta di revisione doveva essere esaminata per tre volte con un intervallo di sei giorni per ciascuna lettura; quindi se l'assemblea decideva di ammetterla con il consenso due terzi dei voti, il testo era trasmesso alla Deputazione generale. A sua volta, quest'organo aveva due anni tempo per decidere se darvi esecuzione e, in caso affermativo, la proposta doveva essere trasmessa alle Province, i cui Congressi elettorali doveva deliberare in merito. Infine, la proposta di riforma ritornerà all'esame delle *Cortes* e diverrà legge costituzionale se approvata dai due terzi dei deputati.

Questa procedura, particolarmente farraginosa e complicata, rendeva estremamente difficile che, in un contesto politico assai precario, l'*iter* potesse giungere a conclusione. Come affermato acutamente da uno studioso, l'obiettivo politico di tale formulazione era riconducibile alla volontà di rendere sostanzialmente impossibile la riforma della Costituzione, impedendo una sua modificazione prima che il nuovo assetto politico liberale potesse consolidarsi²⁷. Infatti, la possibilità di revisione era temporalmente limitata, come conferma l'art. 375 della Costituzione secondo cui «passati ott'anni, dopo essersi messa in esecuzione la costituzione in ogni sua parte, non se ne potrà proporre in veruno de' suoi articoli né alterazione, né addizione, né riforma»: si trattava, quindi, di una sostanziale «clausola di immodificabilità» della volontà costituente, anche se l'esperienza costituzionale dell'America latina testimonia come tali formule non garantiscano la stabilità dell'ordine costituzionale, messo in crisi da colpi di Stato, insurrezioni armate, dichiarazione di stati di eccezione.

L'introduzione di una gerarchia tra norme costituzionali ed ordinarie ha indotto i costituenti a introdurre una forma di controllo politico del rispetto della Costituzione, che sarà presente – come vedremo nel paragrafo seguente – in molti testi del primo costituzionalismo americano, in contrapposizione alle esperienze di controllo giurisdizionale derivate dalle esperienze inglesi e nordamericane. Gli artt. 372 ss. della Costituzione, infatti, individuarono nelle *Cortes* l'organo competente a prendere in considerazione i casi di inosservanza della Costituzione, sia su reclamo degli spagnoli, sia di ufficio.

Non trovarono, invece, soddisfazione nelle scelte finali adottate dalle *Cortes constituyentes* in materia di organizzazione territoriale dello Stato le aspettative dei territori ultramarini. Si acuirono, nel corso dei lavori delle *Cortes*, le divergenze tra chi propugnava un assetto uniforme e chi, invece,

²⁷ J. VARELA SUANZES CARPEGNA, *Política y Constitución en España*, cit., 278. Si veda anche: I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, 2011, 121 ss.

riteneva che la Nazione dovesse tener conto del pluralismo e integrare le differenti identità; alla fine, però, prevalse l'idea che la formazione di uno Stato politicamente centralizzato e territorialmente omogeneo fosse necessaria per superare il particolarismo feudale e per universalizzare i diritti costituzionali. Si volle anche evitare il rischio che il riconoscimento di un'autonomia potesse favorire la disgregazione territoriale della Nazione e mettere in dubbio la sua sovranità²⁸. Di conseguenza fu disposta all'art. 325 la costituzione in ogni Provincia di una Deputazione provinciale (avente lo stesso numero di componenti, indipendentemente dalla popolazione e dall'estensione del territorio provinciale) retta da un *jefe superior*²⁹, mentre il successivo articolo qualificò la Provincia come circoscrizione territoriale della Spagna³⁰.

Non mancarono, tuttavia, alcune aperture all'autonomia dei territori locali: infatti, per un verso, i componenti gli organi degli enti territoriali rappresentavano il territorio di riferimento, mentre, per un altro verso, l'art. 321 assegnava ai Comuni significative competenze di interesse locale come sicurezza e ordine pubblico, salute, fiscalità, beneficenza, scuole elementari e lavori pubblici di interesse locale. Tuttavia, questi limitati riconoscimenti non potevano soddisfare le colonie americane, che puntavano ad ottenere un'ampia autonomia politica e organizzativa, se non la indipendenza dalla madrepatria.

La preoccupazione principale della Corona consisteva nella necessità di pacificare i territori di oltremare e di rinsaldare il loro legame costituzionale con la Spagna. Per evitare la deflagrazione dell'Impero coloniale furono prospettate essenzialmente due ipotesi: una configurava la Monarchia spagnola come una confederazione di Regni – con al vertice gli *infantes borbónicos* – aventi come capitali México, Lima e Santa Fe de Bogotá; l'altra prevedeva

²⁸ In materia: A. SÁNCHEZ CARCELÉN, *Las posiciones políticas de los diputados catalanes en las Cortes de Cádiz con respecto a la organización territorial del Estado*, in *Revista de estudios políticos*, 176, 2017, 79 ss. Vedi anche: M. ARTOLA, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 2003; J. LASARTE ÁLVAREZ, *Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, Hacienda, 1810-1811*, Madrid, 2009; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La teoría del Estados en los orígenes del constitucionalismo hispánico (la Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983; J. PÉREZ GARZÓN, *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, 2007.

²⁹ Si trattava di un *jefe* politico nominato dallo Stato, che rappresentava l'autorità immediatamente superiore all'*Alcalde*.

³⁰ In merito all'influenza della Costituzione di Cadice si veda: J. GARCÍA LAGUARDIA, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años: 1812-1987)*, San José, 1987; M. RODRÍGUEZ, *El experimento de Cádiz en Centroamérica. 1808-1826*, México, 1984; R. BREÑA, *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, México, 2014; T. BERRUEZO LEON, *La participación americana en las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1986; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *España e Iberoamérica: una recíproca permeabilidad constitucional*, in *La Constitución de 1788 y el constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, 2003, 13 ss.

l'invio in America di uno degli infanti in qualità di *virrey* per estendere anche in quei territori il sistema costituzionale vigente sulla penisola. Ma nessuna di esse ebbe la possibilità di concretizzarsi a causa dell'intransigenza di Fernando VII, che si rifiutò di convocare nuovamente le *Cortes extraordinarias* per discutere la questione americana.

D'altra parte, entrambe le ipotesi non tenevano conto del fatto che alcuni territori americani erano già entrati in guerra contro la Spagna, rendendosi indipendenti³¹. Inoltre, la rappresentanza americana contestava la propria sottorappresentazione americana – erano 26 in rappresentanza di 16 milioni di abitanti, mentre la Spagna aveva 74 deputati in rappresentanza di undici milioni di abitanti –. Ma ogni richiesta di riequilibrio fu decisamente respinta, con l'argomento che il calcolo doveva tener presente solo gli *españoles americanos*, non dovendosi considerare gli otto milioni di nativi e di neri³².

Già nel corso dei lavori di Cadice, la contrapposizione alle decisioni Re aveva alimentato nel continente latino-americano pulsioni antimonarchiche: come nel caso della dichiarazione di indipendenza delle Province del Venezuela, che nel 1811 non accettarono che la designazione dei loro rappresentanti fatta dalla monarchia spagnola e si dichiararono indipendenti.

La *Junta Suprema* di Caracas dichiarò l'illegittimità della formazione del *Consejo de Regencia* e affermò che i rappresentanti del Venezuela non avevano alcun mandato per rappresentare le Province di quel territorio nelle *Cortes* di Cadice. Inoltre, il 21 dicembre del 1811 un Congresso, eletto dalle Province, redasse una Costituzione federale democratica, repubblicana e rappresentativa; mentre nuovi organi furono istituiti nelle Province in sostituzione delle antiche istituzioni coloniali. Come è stato autorevolmente affermato si trattò del secondo documento costituzionale che affermò i principi del costituzionalismo liberale e rifiutò il centralismo politico e l'uniformità amministrativa, adottando una forma di Stato federale³³.

³¹ Cfr. C.A. VILLANUEVA, *La monarquía en América. Fernando VII y los nuevos estados*, París, 1911, 60; J. PALOMINO, J. DE JESÚS NAVEJA MACÍAS, *La Constitución de Cádiz de 1812*, Lima, 2015; I. FRASQUET, *Independencia o Constitución: América en el Trienio Liberal*, in *Historia constitucional*, 2020, 21; J.E. RODRÍGUEZ, *Las nuevas naciones. España y México, 1800-1850*, Madrid, 2008, 145 ss.; A. BRANCATO, *Las Cortes españolas del Trienio Liberal y la cuestión del reconocimiento de las independencias hispanoamericanas*, in *Anuario de Estudios Bolivarianos*, 14, 2007, 41 ss.; S. BROSETA PERALES, *Autonomismo, insurgencia, independencia. América en las Cortes del Trienio Liberal, 1820-1823*, Cádiz, 2012.

³² D'altra parte, la formulazione dell'art. 1 della Costituzione di Cadice appariva generica in quanto non era chiaro a chi si riferisse l'affermazione che «la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios».

³³ L'anno successivo, però, le forze dell'esercito regio, di stanza a Porto Rico, invasero il Venezuela e tentarono la riconquista della *ex* colonia: tale intervento militare produsse non

Nello stesso anno, anche alcuni territori della Colombia affermarono la loro piena indipendenza dalla Corona spagnola, approvando una Costituzione che si ispirava alla Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino e optava per la forma repubblicana. Nel contempo, a Cadice, il principale terreno di scontro riguardò la costituzionalizzazione del principio della sovranità nazionale, il quale fu interpretato dai rappresentanti americani (ma anche dai liberali) come una scelta formula che doveva depotenziare la posizione centrale del Re, il quale doveva essere considerato al vertice non dell'organizzazione statale, ma del solo potere esecutivo.

Nel motivare tale richiesta essi si ispirarono a Montesquieu e alla sua teoria sulla separazione dei poteri, ma anche questa argomentazione non ebbe successo e non fu intaccato il principio della centralità della Monarchia all'interno della forma di Stato: una soluzione che contribuirà a caratterizzare il futuro costituzionalismo latinoamericano, che diede vita, in vari momenti della sua storia, a forme anomale federalismo, e a governi populistici o dittatoriali³⁴.

Come reazione alle scelte finali delle *Cortes* e alla politica di Ferdinando VII – che si proponeva di rafforzare il controllo della Corona sui territori ultramarini – nel continente latino-americano si ebbero forti movimenti indipendentistici: alimentati soprattutto dalla popolazione creola secondo la quale si sarebbe prodotta la rottura del patto che aveva unito le colonie alla Spagna, per cui la sovranità avrebbe dovuto ritornare nelle mani del popolo.

3. *La crisi della Monarchia spagnola e i movimientos insurgentes nel continente americano*

La *ola anticolonialista* in America latina iniziò con ancor prima dell'entrata in funzione delle *Cortes constituyentes* allorché la crisi di legittimazione della Monarchia rese necessaria l'istituzione nel continente americano le condizioni perché si istituissero di *Juntas* o dei Congressi Nazionali che si dichiararono depositari dei poteri di Fernando VII; a partire dal 1808 questi

solo la fine dell'esperienza della Prima Repubblica, ma anche la distruzione della memoria storica di quegli eventi, dal momento che l'applicazione della «*ley de la conquista*» determinò il saccheggio degli archivi e la distruzione dei documenti della fase dell'indipendenza. Sul punto, A.R. BREWER-CARIAS, *Crónica de un desencuentro: Las Provincias de Venezuela y las Cortes de Cádiz (1810-1812)*, in *La Constitución de Cádiz de 1812*, Lima, 2015.

³⁴ In questo senso: E. SAMPER PIZANO, *La Constitución de Cádiz de 1812 y la independencia iberoamericana*, in *Politeia*, 8, 2021, 245 ss.; J. LASARTE, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 2009.

organismi rappresentativi del popolo furono individuati come la nuova sede della sovranità e dovevano essere composti soltanto da creoli³⁵.

I fermenti antimonarchici e indipendentistici iniziarono con la ribellione degli schiavi e l'emancipazione di Haiti nel 1804 e si svilupparono, a poco a poco, in tutti le colonie, dovendo subito affrontare una duplice sfida rappresentata sia dagli effetti della repressione realista, sia dalle divisioni intestine che trasformarono la ribellione anche in lotta civile. Questi movimenti indipendentisti furono guidati dalle *élites* colte della componente ispano-creola della popolazione: sul piano economico si batterono per l'eliminazione dei dazi, il superamento dei vincoli medievali sulle terre e per l'affermazione del principio per cui uno sviluppo effettivo dell'area dovesse tener conto della libertà, sicurezza e eguaglianza delle persone. Con riferimento, poi, ai principi costituzionali essi proponevano il principio di legalità, la separazione dei poteri, una visione giusnaturalistica dei diritti in adesione al costituzionalismo liberale. Tali processi, tuttavia, produssero la costituzione di Repubbliche animate da obiettivi democratici, ma che si dovettero ben presto scontrare con la realtà rappresentata dall'affermazione di assetti istituzionali oligarchici, che ben presto marginalizzarono gli strati sociali più deboli.

I progetti costituenti si ispirarono sia alla Costituzione francese del 1791 e all'*Acta constitucional* scritta da Robespierre del 1793, che propugnava una forma repubblicana monocamerale, sia alle carte costituzionali del Nord America, con particolare riferimento alle Costituzioni del Massachusetts e della Pennsylvania del 1780, che attrassero la loro attenzione soprattutto per quanto concerne la forma repubblicana, la codificazione dei diritti fondamentali e l'istituto dell'*Habeas corpus*. Nello stesso tempo, però, nei *leaders* rivoluzionari era forte l'esigenza di dar vita in America latina a una cultura costituzionale che tenesse conto della peculiarità storica del continente: come testimonia il pensiero politico di Simón Bolívar il quale, nella *Carta de Jamaica* e nel discorso di Angostura nel 1819, pose l'attenzione sul "dilemma latinoamericano", cioè sulla necessità di plasmare l'identità dei popoli che abitavano quei territori, i quali non erano né *indios*, né spagnoli, ma una sorta di intermediari tra i legittimi padroni e gli usurpatori, cui spettava il compito storico di costruire nuove Nazioni. In altre parole, le Nazioni che scaturirono dall'emancipazione delle colonie spagnole e portoghesi non potevano essere espressione di comunità culturali omogenee: dovevano, quindi, alimentarsi sia con la tradizione giuridica latina (spagnola e portoghese),

³⁵ Sull'esperienza del primo costituzionalismo americano (1808-1824) si veda: M. GUZMÁN PÉREZ, *El primer constitucionalismo de la independencia*, cit., con ampi riferimenti dottrinali.

sia con riferimenti “esterni” – come l’ideologia delle rivoluzioni nordamericana e francese –.

Di conseguenza, come è stato autorevolmente affermato, il percorso costituzionale avviatosi in America fu indubbiamente influenzato «del pensiero filosofico e politico del mundo moderno y civilizado, mediante el orden constitucional», ma ciò si realizzò sulla base di un percorso originale in quanto le soluzioni costituzionali introdotte nella fase dell’indipendenza possedevano dei significativi elementi di differenziazione rispetto alla coeva esperienza europea e nordamericana³⁶.

La transizione dalla ribellione all’indipendenza si sviluppò in America latina essenzialmente tre tappe: l’istituzione di *Juntas*, la dichiarazione di indipendenza e, infine, dinanzi ai tentativi dell’esercito spagnolo di ristabilire la Monarchia e l’Impero, lo sviluppo di guerre di indipendenza che si estesero nel continente tra il 1810 e il 1824, avendo nel Venezuela, nel Messico e nell’Argentina i principali centri politici e culturali di irraggiamento del costituzionalismo.

Il Venezuela fu il primo paese a rendersi indipendente dalla Spagna nel 1811 e a darsi un assetto federale, seguendo il recentissimo esempio degli Stati Uniti d’America. In quegli anni, era un dei paesi dell’America latina economicamente più prosperi, anche se aveva una società profondamente divisa dal punto di vista etnico e sociale: il settore dominante era quello dei bianchi (sia spagnoli che creoli); invece, la componente *mestiza*, degli schiavi africani e degli indigeni – pur essendo numericamente maggioritaria – si trovava in una posizione subordinata, nonostante il ruolo significativo avuto nel corso della rivoluzione bolivariana.

Con la crisi della Monarchia e l’abdicazione di Fernando VII nei confronti di Buonaparte, si produsse nelle colonie un vuoto di potere del quale il generale Francisco de Miranda – rientrato in patria dopo un lungo esilio all’estero – approfittò per promuovere il movimento indipendentista: il suo obiettivo consisteva nel fare della Colombia una Repubblica confederata ispanoamericana, prefigurando un’unità tra quei territori che sarà poi perseguita dal suo discepolo Simón Bolívar.

Il *Cabildo* di Caracas – a imitazione di quanto avvenne in Spagna – assunse, nonostante il nome (*Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela*), il ruolo di promuovere l’indipendenza di tale territorio e si convertì nella suprema autorità della Provincia per volontà dello stesso popolo. Animato da una tensione universalistica, si rivolse agli altri *Ayuntamientos* americani per dare vita a una «*grande obra de la confederación americana-española*». Nello stesso tempo individuò nella

³⁶ Così: D. GARCÍA BELAUNDE, *Existe un espacio público latinoamericano?*, cit., 66.

Repubblica la forma di Stato più idonea per il governo di quei territori: di conseguenza, furono convocate le elezioni in tutte le Province della *Capitanía General* del Venezuela per dar vita a un Congresso con funzioni costituenti. Tale organo si riunì in rappresentanza di sette delle nove Province dell'antica *Capitanía General* e dichiarò il 5 luglio del 1811 l'indipendenza di quei territori e la nascita della Repubblica del Venezuela; 21 dicembre dello stesso anno fu approvata la *Constitución Federal de los Estados de Venezuela*.

Tale documento costituzionale optò per una forma federale e repubblicana; tra i suoi criteri informativi vi fu anche il riconoscimento della supremazia costituzionale con la conseguente invalidità delle leggi ad essa contrarie, della democrazia rappresentativa, della separazione dei poteri, del controllo giurisdizionale del rispetto della Costituzione, dei diritti fondamentali dell'uomo. Furono, in sintesi, accolti i principi del costituzionalismo derivanti dalle rivoluzioni francese e statunitense, mentre rimase marginale l'influenza della coeva Costituzione di Cadice³⁷.

Questa importante esperienza repubblicana suscitò una forte reazione da parte delle Metropoli che inviò un esercito per invadere le Province venezuelane e fomentare una ribellione della popolazione contro la *leadership* dei creoli, la quale consentì alle forze realiste di determinando la fine della breve esperienza repubblicana.

È in questo contesto turbolento che si afferma progressivamente il *liderazgo* di Simón Bolívar che, per primo, collegò l'obiettivo dell'indipendenza all'emancipazione della popolazione indigena e degli schiavi dallo sfruttamento economico e dalla discriminazione dei creoli bianchi. L'appoggio delle componenti sociali maggioritarie nel paese consentì all'azione politica e militare di Bolívar di assumere progressivamente una dimensione continentale: egli, infatti, nel 1819 procedette alla liberazione di *Nueva Granada* e alla creazione della Repubblica di Colombia; mentre nel 1821 si concluse la liberazione del Venezuela e nel 1824 furono liberati i territori del futuro Ecuador³⁸.

Per meglio apprezzare la portata dell'azione e della riflessione politico – istituzionale di Bolívar, nonché il legato culturale del suo pensiero nel continente americano è opportuno, a nostro avviso, prestare attenzione alla sua formazione. Nel 1799 i tutori lo inviarono a studiare in Spagna per intraprendere la carriera militare; i suoi studi e i viaggi tra Madrid e Parigi lo avvicinarono alla cultura francese, influenzando su future scelte politiche ed

³⁷ Così: A.R. BREWER-CARIAS, *Historia Constitucional de Venezuela*, I, Caracas, 2014.

³⁸ Sul punto: R. ROJAS, *El 19 de abril y el proceso de independencia venezolano*, in *Las independencias iberoamericanas*, México, 2001, 179 ss.; J. GIL FORTOUL, *Historia Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1943.

istituzionali. Quindi si trasferisce a Parigi e frequenta le principali capitali europee: emblematico fu il giuramento che fece 15 agosto del 1805 a Roma di consacrare la sua vita all'ideale repubblicano e della libertà. Tra i suoi autori preferiti vi furono gli scritti di Spinoza, Locke, Montesquieu, Rousseau, Constant, Voltaire, Hobbes e Bentham. Visita anche alcune città degli Stati Uniti, apprezzando l'esperienza democratica, repubblicana e innovatrice della rivoluzione nordamericana. Solo alla fine del 1806 rientrò a Caracas e assistette ai falliti tentativi insurrezionali.

Bolívar, nella sua azione politica, dovette cercare una non agevole mediazione tra l'essere pensatore e al tempo stesso condottiero rivoluzionario: era consapevole che la profonda differenza tra la realtà europea e quella dell'America latina scongiurasse un trapianto meccanico di quelle esperienze; così come si preoccupò di fondare un regime politico nuovo, ma ancorato alla realtà, piuttosto che alle utopie. Come è stato emblematicamente affermato, Bolívar si è ispirato nella fase rivoluzionaria a Rousseau e a Montesquieu nel periodo della restaurazione³⁹.

Una volta ottenuta l'indipendenza, il suo obiettivo principale consistette nel dotare la nuova realtà latinoamericana di istituzioni statali solide e legate da forti alleanze, ma si rendeva anche conto che per conseguire tale risultato sarebbe stato necessario rafforzare la coscienza civica di popoli che per secoli non erano stati liberi. Inoltre, maturò in lui la consapevolezza che piccoli Stati sarebbero caduti facilmente nelle mani di *caudillos*, gli Stati grandi avrebbero potuto degenerare nell'autoritarismo in assenza di vero equilibrio tra i poteri; a tal fine prospettò un Parlamento tricamerale, che avrebbe dovuto assumere una nomenclatura ereditata dal diritto romano: una Camera dei tribuni che avviava l'*iter legis* e aveva poteri ispettivi nei confronti dell'esecutivo; un Senato ereditario e una Camera dei censori con il compito di vegliare sul rispetto della Costituzione e dei trattati internazionali (una sorta di "sacerdoti" del principio di legalità).

Egli era convintamente repubblicano, però delle monarchie ereditarie apprezzava la stabilità; il che lo indusse ad ipotizzare un vertice istituzionale rappresentativo eletto dalla maggioranza assoluta del corpo legislativo, ma vitalizio. In materia di organizzazione territoriale dello Stato, poi, Bolívar

³⁹ Si veda: J. VALLEJO MEJIA, *El pensamiento constitucional del Libertador*, in *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 183, 1983, 61-75. Anche: AA.VV., *Simón Bolívar. Una Nación de Repúblicas*, México, 1984; A. BREWER CARÍAS, *Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas*, in *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, 95-96, 1984, 137 ss.; A. SCOCOZZA, *Estado y Constitución en Simón Bolívar*, in *Telos*, 5, 2003, 297 ss.; R. ROJAS, *Las ideas de monarquía y república en el pensamiento y acción política de Simón Bolívar*, in *Espacio, Tiempo y Forma*, 2010, 169 ss.

apprezzava l'opzione federale come reazione al centralismo coloniale, ma l'ammirazione per questo modello si scontrò con la convinzione che esso non potesse essere proposto immediatamente al popolo venezuelano, il quale – per la sua storia e composizione sociale – appariva impreparato a ricevere «tanto bien»⁴⁰.

La sua elaborazione teorica ebbe i suoi approdi principali nella Costituzione del 17 dicembre del 1819 approvata in occasione del Congresso costituente tenutosi a Santo Tomás de Angostura e nel progetto di unione sovranazionale di popoli con cui preparò il Congresso di Panama.

A Santo Tomás de Angostura illustrò, alla presenza dei rappresentanti dei territori liberati, il suo progetto repubblicano, basato sulla sovranità popolare, la divisione dei poteri, la garanzia delle libertà civili e il divieto di schiavitù.

La sovranità doveva essere rappresentativa e i delegati espressi dalle assemblee parrocchiali partecipavano, in proporzione al numero degli abitanti, all'elezione del Presidente della Repubblica e dei componenti della Camera; mentre il Senato doveva essere vitalizio e, come «*alma de nuestra república*», fungeva da intermediario tra le istanze popolari e il potere esecutivo. Fu prevista anche l'istituzione di un quarto potere (oltre alla Camere, al Senato e al Presidente), il “Potere Morale” che doveva sanzionare i casi di corruzione e i comportamenti perniciosi con pene morali – mentre spettava alle leggi fissare quelle afflittive –.

La forma di governo introdotta era di tipo presidenziale, con una forte accentuazione delle sue attribuzioni: oltre che capo dello Stato e vertice del potere esecutivo, era comandante dell'esercito e dirigeva l'azione politica e amministrativa della Nazione; nominava i ministri ed esercitava l'iniziativa legislativa. A sua volta, il potere giudiziario era autonomo dagli altri poteri ed era garantita l'inalterabilità dei magistrati; il giudizio di cassazione, poi, era a tutela del principio di legalità e non doveva valutare il merito della controversia.

Infine, i diritti dell'uomo furono declinati secondo il costituzionalismo francese: libertà, sicurezza, eguaglianza e proprietà. La libertà consisteva nel diritto di fare tutto ciò che non è proibito dalla legge; mentre la proprietà è intesa non solo come diritto di disporre dei propri beni e dei frutti del proprio lavoro ma anche socialmente orientata: erano vietati i rapporti di tipo schiavistico (*en ningún caso puede ser el hombre una propiedad*), così come furono riconosciuti alcuni diritti sociali, con particolare riferimento all'istruzione popolare.

Con riferimento alla ispirazione sovranazionale del suo pensiero merita

⁴⁰ Un modo di ragionare evidenzia un conflitto tra convinzioni e pessimismo realistico.

interesse il suo obiettivo dar vita a una Confederazione latinoamericana fondata su alcuni principi come la solidarietà difensiva, l'eguaglianza giuridica degli Stati, il rispetto dell'integrità territoriale, la codificazione di un diritto internazionale americano, la previsione di meccanismi conciliativi per risolvere le dispute internazionali: si è parlato, in proposito, di una «doctrina jurídica internacional bolivariana», che intendeva realizzare in quei territori – su basi alternative alla tradizione coloniale – una sorta di continuità dell'unità imposta a quei territori dalla Spagna da tre secoli di dominazione coloniale⁴¹.

Il progetto era molto ambizioso, ma irto di difficoltà difficilmente superabili: incontrò la decisa opposizione degli Stati Uniti d'America che lo considerarono un tentativo di controbilanciare la forza egemonica degli Stati Uniti d'America, registrò le defezioni dei rappresentanti di Stati importanti come Buenos Ayres, Cile e Brasile e venne contrastato da molti *caudillos* che non intesero rinunciare al loro peso politico, lasciando l'America latina “nelle mani “ di Bolívar.

Successivamente all'approvazione della Costituzione del 1819 Bolívar smise i panni del giurista per assumere quelli del condottiero portando all'indipendenza e all'unificazione molti territori del continente: il *Nuevo Reino de Granada y del Perú* formarono lo Stato della Colombia nel 1821, comprendendo anche territori del Venezuela e dell'Ecuador; nel 1826 organizzò lo Stato della Bolivia, con l'obiettivo di dar vita ad una grande Nazione comprensiva della parte settentrionale del Sudamerica.

Il processo politico e istituzionale che portò il Messico all'indipendenza e alla soluzione federale si rivelò assai contrastato e – in alcune fasi – contraddittorio. La dottrina ha tentato una sua periodizzazione che inizia con i movimenti *insurgentes* tra il 1808 e il 1814, incontra una fase di restaurazione in cui la Corona spagnola perseguitò, esiliò, arrestò gli oppositori, proseguì, ottenuta l'indipendenza, costituzionalizzando un sistema monarchico moderato con l'Impero di Agustín de Iturbide, fino all'approvazione della Costituzione federale degli Stati Uniti messicani⁴².

⁴¹ Vedi: A. SCOCOZZA, *Estado y Constitución en Simón Bolívar*, cit., 297, D. DEL PILAR OTERO, *Proyecto Bolivariano, una propuesta latinoamericana para la convivencia internacional*, in *Studia politicae*, 1, 2003, 83 ss.; R. ROJAS, *La unidad latinoamericana y caribeña en el pensamiento y la acción política del libertador Simón Bolívar*, in *Cuadernos Americanos*, 126, 2008, 75 ss.; J. LINCH, *Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826*, Barcelona, 1976; AA.VV., *Hispanoamericanismo del siglo XIX*, Caracas, 1976.

⁴² M. FERRER MUÑOZ, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821*, México, 1993, V. GUEDEA, *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, México, 2001; F. XAVIER GUERRA, *Las revoluciones hispanas: independencias americanas y liberalismo español*,

La fase indipendentista si caratterizza, rispetto all'esperienza venezuelana, per una maggiore frammentazione e incertezza circa gli obiettivi finali motivata dall'assenza di una *leadership* incontrastata assimilabile a quella di Bolívar, ma anche dalla capacità di resistenza delle componenti moderate; per la penetrazione culturale dell'esperienza delle *Cortes* di Cadice; un più forte legame con il principio monarchico che solo nel 1830 deperì a favore della Repubblica.

Anche nel caso del Messico il detonatore delle rivolte è individuabile nella crisi della Monarchia spagnola e nella cessione della corona spagnola a Bonaparte. Prima della crisi politica del 1808 quei territori ultramarini rimasero parte integrante della monarchia spagnola con una propria personalità giuridica; all'atto poi, della crisi della Monarchia la Nazione dell'America settentrionale, si considerò ancora sotto la sovranità dei Borboni e affermò la propria indipendenza nei confronti di Napoleone, con l'argomentazione che, decaduto il Re di Spagna, la sovranità avrebbe dovuto ritornare nelle mani del popolo. L'obiettivo esplicito celava, in altri termini, il retropensiero per cui se la monarchia spagnola si fosse dissolta, il Regno di Nuova Spagna sarebbe stato libero di seguire il proprio destino e di scegliere proprie istituzioni.

Nel periodo *insurgente* fu determinante l'apporto politico e culturale di due personalità di formazione religiosa – Melchor de Talamantes e Miguel Hidalgo – i quali propugnarono la necessità che l'esercizio delle funzioni sovrane fosse assunto da un organo rappresentativo con caratteri ed obiettivi ben diversi dal parlamentarismo espresso dai rivoluzionari francesi e dall'idea di Rousseau, che individuava la sovranità nel popolo: il primo scrisse un progetto per l'indipendenza del Messico, il quale iniziava con l'affermazione che il *Congreso Nacional Americano* deve esercitare tutte le funzioni sovrane; poco dopo, nel 1810, il progetto costituzionale di Hidalgo affermava che “innanzitutto il Regno si governerà con un Congresso composto da “ individui, dotti, istruiti, tutti creoli che appoggino i diritti di don Fernando”.

Melchor de Talamantes si formò attraverso la lettura di molti libri del costituzionalismo liberale, come le opere di Voltaire, Rousseau e Montesquieu: in particolare, il suo pensiero fu influenzato in più parti dallo Spirito delle Leggi e dal Contratto sociale specie per quanto concerne l'idea di

Madrid, 1995; J. RODRÍGUEZ, *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*. Madrid, 2005; J. RAÚL NAVARRO GARCÍA, *Insurgencia y republicanismo*, Sevilla, 2006; M. CHUST, *Doceañismos, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*, Madrid, 2006; A. ÁVILA, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México, 1808-1824*, México, 2002.

sovranità e l'obiettivo dell'indipendenza nazionale. Nell'illustrazione degli obiettivi del *Congreso Nacional Americano* affermò che, approssimandosi il tempo dell'indipendenza del Regno di *Nueva España*, tale organo aveva il compito di "gettare i semi" per un'indipendenza solida e senza spargimento di sangue.

Il suo obiettivo (che si rivelerà utopistico) può essere sintetizzato nella necessità di pervenire all'indipendenza attraverso un procedimento graduale, pacifico e legale da raggiungere attraverso un accordo con la Corona. In tema di rappresentanza, poi, la sua posizione partendo dal presupposto che, non esistendo più un Re nella Nazione, la sovranità dovrebbe ritornare al popolo, che la eserciterà attraverso un'Assemblea legislativa.

Hidalgo, a sua volta, fu un alunno dei gesuiti e parroco in un paese della intendenza di Guanajuato; prospettando ai suoi parrocchiani il pericolo che l'America cadesse nelle mani dei francesi e degli inglesi li esortò a ribellarsi per proteggere il Regno: tale invocazione fu accolta soprattutto dai settori poveri della campagna, ma i seguaci aumentarono sempre di più a mano a mano che gli *insurgentes* raggiunsero altri territori e si unirono a loro minatori, disoccupati, interi contingenti militari. Si trattava di un movimento composito non solo sul piano sociale, ma anche ideologico: al suo interno convivevano strategie inconciliabili, dal momento che i moderati erano per l'unità attorno alla monarchia spagnola, mentre i rivoluzionari si proponevano la conquista dell'indipendenza e la Repubblica.

Sul piano istituzionale affermò, il suo pensiero propugnava una forma di governo capace di bandire l'assolutismo e di assicurare i «derechos sanctos concedidos por Dios a lo mexicanos», che conquistatori crudeli avevano conculcato: prospettò, a tal fine, un governo rappresentativo del popolo, un'organizzazione politica articolata in un Congresso e in Assemblee provinciali, che avrebbero dovuto rappresentare le fondamenta della libertà e dell'indipendenza. In materia di diritti fondamentali ribadì la natura divina dei diritti naturali, che neppure la Costituzione avrebbe potuto conculcare.

Nel 1811 fu istituita una prima *Suprema Junta Nacional de América*, che si ispirava alle *Juntas* spagnole ed era animata dall'intenzione di valorizzare il ruolo delle comunità locali, favorendo la presenza in ambito decentrato di organizzazioni politiche dotate di un comune substrato giuridico e politico.

Nello stesso periodo Generale Ignacio López Rayón (1812) e del Generale José María Morelos (1813) elaborarono due essenziali progetti di Costituzione: il primo affermava che la sovranità risiede nella persona di *Fernando Séptimo* che la esercita attraverso il *Supremo Consejo Nacional Americano*, proibiva la schiavitù e la tortura, riconosceva la libertà di stampa in materie

politiche e scientifiche e il primato della religione cattolica, come unica religione. Il secondo, pur rifacendosi alle proposte di López Rayón, intendeva valorizzare la sovranità popolare e il carattere rappresentativo dello Stato; così come riconosceva l'eguaglianza innanzi alla legge, la protezione del diritto di proprietà e il divieto della distinzione in caste.

Secondo José María Morelos l'obiettivo primario doveva consistere nella totale indipendenza della *Nueva España* dalla monarchia spagnola: con tale obiettivo fu convocato nel 1813 un nuovo Congresso nazionale costituente (il c.d. *Congreso de Anáhuac*) che si riunì il 14 settembre dello stesso anno a Chilpancingo dichiarando l'indipendenza della Corona spagnola e rompendo ogni vincolo con la Spagna⁴³.

La pluralità di opzioni manifestatesi nel corso della fase indipendentista trovò, infine, una sintesi nella Costituzione di *Apatzingán* del 1814, le cui idee guida consistevano nei principi di indipendenza, libertà, giustizia, felicità, oltre che nella garanzia dei diritti naturali e nella lotta alla concentrazione del potere e alle diseguaglianze.

Secondo il documento costituzionale, la sovranità era imprescrittibile, inalienabile, indivisibile e risiedeva nel popolo, che la eserciterà attraverso una sua rappresentanza nazionale composta da deputati eletti dai cittadini. Il potere doveva essere limitato e ai cittadini, uniti volontariamente nel corpo sociale, spetterà il diritto di scegliere l'esecutivo, di modificarlo o abolirlo quando lo richieda la "*su felicidad*". Infine, su ispirazione dei costituenti nordamericani, gli obiettivi dello Stato debbono consistere nell'affermazione dei principi di eguaglianza, sicurezza, proprietà e libertà.

Non va trascurata, inoltre, l'innovatività di alcune previsioni come l'introduzione di meccanismi di garanzia assimilabili all'*Habeas corpus* inglese, l'inviolabilità del domicilio e l'abolizione della schiavitù; così come frequenti erano i riferimenti alla nozione di "pueblos" del Messico, quasi un'anticipazione dell'opzione federale come forma di Stato⁴⁴.

Tale testo, tuttavia, non entrerà mai in vigore, anche se la prospettiva di svincolarsi dalla Costituzione di Cadice e dalle idee liberali e costituzionali prevalenti in Spagna, sarà perseguita, alcuni anni dopo, con la Costituzione dell'Impero messicano. Tuttavia, prima di conseguire l'obiettivo dell'indipendenza, la popolazione *novohispana* dovette subire la reazione e la dura

⁴³ Si tratta del *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional* del 6 novembre 1813.

⁴⁴ Sul punto: F.A. IBARRA PALAFOX, *El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán*, México, 2016; AA.VV., *Estudios sobre el derecho constitucional de Apatzingán*, México, 1964; C. BÁEZ SILVA, A. ENRÍQUEZ PEREA, *La Constitución de Apatzingán y la libertad de la América mexicana*, México, 2016; J. CAMS TORRUCO, *Mexico y la Constitución de Cadiz*, México, 2012.

rappresaglia dell'esercito del Regno di Spagna. A differenza del Venezuela, tuttavia, l'indipendenza non si realizzò su basi liberali e repubblicane, ma attraverso un progetto di Impero moderato, centralista, finanziato dalla borghesia e dal clero: a un sistema liberale in economia corrispondeva una visione conservatrice sul piano politico.

L'artefice di questa fase politica fu Iturbide, un abile conservatore il quale, consapevole che il modello coloniale non aveva futuro, scelse di scendere a patti con le forze indipendentistiche guidate da Guerrero; L'alleanza fu siglata sulla base del *Plan de Iguala*, che individuava tre obiettivi: la tutela della Religione, l'indipendenza e l'Unione. Inoltre, il Piano per l'indipendenza prevedeva una monarchia moderata di tipo rappresentativo, la conservazione dei privilegi, il riconoscimento della sola Chiesa cattolica, il principio di eguaglianza e il rispetto assoluto della proprietà privata. Esso, contrapponendosi alla Costituzione di Cadice aperta agli influssi del costituzionalismo liberale europeo, era intriso di un forte spirito conservatore, esaltava la tradizione ispanica messa in pericolo dalla metropoli, ipotizzava la continuità delle istituzioni autoritarie, prevedeva – infine – un percorso di riconciliazione, autonomo dalla Spagna, ma senza rottura con il passato⁴⁵.

Il Piano – firmato da Agustín de Iturbide come capo dell'esercito e da Juan O'Donojú in rappresentanza delle forze spagnole – fu ratificato nell'agosto del 1821 e, in base a tale accordo (Trattato di Cordoba) fu istituita una *Junta Provisional Gubernativa* che promulgò l'*Acta de Independencia del Imperio Mexicano* e proclamò l'indipendenza della Nazione messicana. I lineamenti della Costituzione del nuovo Impero messicano, invece, furono elaborati dalla *Junta* che redasse le *Bases Constitucionales* del nuovo Impero.

Di conseguenza, il *Primer Congreso Constituyente*, riunitosi a Città del Messico, designò come imperatore Agustín de Iturbide, il quale, a sua volta, nominò una *Junta Nacional Instituyente* che elaborò un *Proyecto de Reglamento Político del Gobierno del Imperio Mexicano*, il quale (a giudizio degli storici, dal momento che il testo non fu mai pubblicato) stabiliva l'abolizione della Costituzione di Cadice, la sovranità nazionale unica e indivisibile, il principio della separazione dei poteri, l'eguaglianza di tutti gli abitanti "liberi", il rispetto dei *fueros* e dei privilegi ecclesiastici⁴⁶.

Tuttavia, pochi mesi dopo la elaborazione del *Plan de Iguala* il governo imperiale fu messo in crisi da movimenti di opposizione che chiedevano la formazione di un governo repubblicano e la fine dell'esperienza di Iturbide;

⁴⁵ E.T. ANNA, *El imperio de Iturbide*, México, 1991; J. VÁZQUEZ, *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, 2003.

⁴⁶ Cfr., I. FRASQUET, *La "otra" Independencia de México: el primer imperio mexicano. Claves para la reflexión histórica*, in *Revista Complutense de Historia de América*, 33, 2007, 35 ss.

nel mese di novembre dello stesso anno si riunì il Secondo Congresso costituente, il quale approvò nel 1924 la Costituzione federale degli Stati Uniti messicani⁴⁷.

Per quanto concerne, infine, l'Argentina, le tensioni sorsero già nella seconda metà del secolo XVIII alimentate dalla protesta delle popolazioni indigene: nel 1774 iniziò un conflitto armato nel territorio delle *Misiones Orientales* tra gli indigeni *guaraní* e gli eserciti della Spagna e del Portogallo; mentre, nel 1780, nel *Virreinato* del Perù la popolazione *quechua* si sollevò per protestare contro gli abusi delle autorità coloniali in materia di imposte.

Agli inizi del secolo successivo, la flotta britannica riuscì ad impossessarsi del porto de la Plata. La reazione degli abitanti fu però contrastante: una parte della popolazione – formata soprattutto da commercianti e i fautori del libero commercio – accolse con favore la presenza dei britannici e tentò di promuovere un movimento separatista simpatizzante con la Corona britannica; per contro, la maggioranza della popolazione contrastò tale progetto e sotto la direzione di Santiago de Liniers – arrivato a Buenos Aires dall'Uruguay – riconquistò la città e imprigionò le truppe britanniche.

La diffusione della notizia che le Corti di Cadice avevano riconosciuto l'eguaglianza tra i territori metropolitani e le ex colonie arrivò quando oramai il movimento indipendentista si stava consolidando e i patrioti già rivendicavano apertamente l'indipendenza: il 1 gennaio del 1809 un gruppo di cospiratori si radunò nella *Plaza Mayor* per chiedere la destituzione del Viceré e la sua sostituzione con una Giunta la quale, pur essendosi formalmente costituita nel nome del Re di Spagna, puntava esplicitamente all'indipendenza.

Tuttavia, le prospettive politiche dei rivoltosi non erano omogenee: se le componenti conservatrici invocavano l'indipendenza dalla metropoli sulla base di una visione aristocratica del futuro assetto politico e istituzionale, il settore più progressista invece si proponeva di costruire una società più egualitaria e democratica, nella convinzione che non potesse esistere la libertà senza l'eguaglianza⁴⁸. Inoltre, all'interno del composito movimento repubblicano e anticolonialista può essere individuata un'ulteriore differenziazione di natura territoriale: mentre Buenos Aires propendeva per un assetto verticistico basato sull'emanazione di decreti e statuti validi per tutti i territori, le Province – invece – si ispirarono al pensiero di José Gervasio Artigas, contrapponendo al centralismo *porteño* un metodo contrattuale,

⁴⁷ Per approfondimenti sul punto si rinvia *infra* ai capitoli successivi.

⁴⁸ C. CRISORIO, *La Revolución de Mayo doscientos años después*, in *Estudios Ibero-Americanos*, 1, 2010, 7 ss.; E. AZCUY AMEGHINO, *Nuestra gloriosa insurrección. La revolución anticolonial de Mayo de 1810. Trama política y documentos fundamentales*, Buenos Aires, 2010.

nella convinzione che la ricerca di un patto tra i territori fosse l'unica via per conseguire un'effettiva Unione nazionale⁴⁹.

Il progetto costituente per l'autonomia dei territori del *Rio della Plata* prese avvio con la decisione di Manuel Belgrano, comandante delle truppe inviate dalla *Junta* per frenare il golpe realista proveniente dal Paraguay, di riconoscere nel dicembre del 1810 importanti diritti, come la libertà di coloro che erano nati nelle *Misiones*, la libertà commerciale, il diritto di proprietà terriera e l'abolizione delle caste. Inoltre, quando nel maggio del 1810 il Viceré Cisneros fu destituito e si instaurò la prima *Junta* a Buenos Aires, Artigas – il caudillo di maggior prestigio della *Banda Oriental* e delle Province limitrofe – si pronunciò per l'indipendenza delle Province, per la rottura di ogni vincolo con la Corona spagnola, per una opposizione al centralismo di Buenos Aires⁵⁰.

Le sue idee politiche e istituzionali, influenzate dal pensiero di Montesquieu e dalla conoscenza della versione in spagnolo delle prime Costituzioni nordamericane, furono formalizzate nelle c.d. "istruzioni orientali", un insieme di direttive che i deputati della Banda orientale presentarono all'Assemblea generale costituente, riunita a Buenos Aires e composta da quattro seggi in rappresentanza della capitale Buenos Aires, due per le capitali di ciascuna Provincia e uno per ogni città⁵¹.

Tale Assemblea avrebbe dovuto svolgere una funzione sia costituente che legislativa, ma nessuno dei compiti fu effettivamente conseguito: tuttavia, il dibattito che si svolse al suo interno ha influito sul futuro costituzionale di quei territori sia dal punto di vista istituzionale – venne formulata una proposta federale –, che sotto il profilo sociale, dal momento che furono discussi dei progetti per l'emancipazione delle popolazioni più povere del territorio Orientale, che culminarono nella presentazione il 10 settembre del 1815 di un *Reglamento de Tierras* di ispirazione sociale, il quale prevedeva tra l'altro la distribuzione delle terre tra «negros libres, zambos, indios, criollos pobres, viudas pobres con hijos» e l'assegnazione di terre incolte per la «felicidad de la provincia y de sus habitantes».

⁴⁹ Per una ricostruzione storica dei movimenti costituzionali argentini: J.M. ROSA, *Historia Argentina*, Buenos Aires, 1967; A. GALLETI, *Historia Constitucional Argentina*, La Plata, 1987; J. LOPEZ ROSAS, *Historia constitucional argentina*, Buenos Aires, 1984; G. BIDART CAMPOS, *Historia Política y Constitucional Argentina*, Buenos Aires, 1976; A. LEVAGGI, *Manual de historia del derecho argentino. Parte general*, Buenos Aires, 2004; C. SANCHEZ VIAMONTE, *Historia Institucional Argentina*, Buenos Aires, 1957.

⁵⁰ Si veda: G. RAÚL MORENO, *La Asamblea del año XIII. Artigas y el surgimiento del federalismo en el Río de La Plata*, in *Revista Derechos en Acción*, 9, 2018, 121 ss.

⁵¹ In proposito, J.E. ARAMBURÚ, *Artigas y las instrucciones orientales del 13 de abril de 1813*, in *Annales*, 2011, 41, 358 ss.

La notizia del ritorno sul trono di Spagna di Fernando VII e che si stava allestendo a Cadice una spedizione contro i rivoluzionari del Río de La Plata, creò scompiglio all'interno dell'Assemblea costituente, che si sciolse senza aver conseguito i suoi obiettivi istituzionali.

Tuttavia, lo sconcerto che tali notizie provocarono non bloccarono il processo indipendentistico: nello stesso anno, i rappresentanti delle Province di Misiones, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y la Banda Oriental diedero vita alla *Liga de los Pueblos Libres*, il cui primo atto fu la dichiarazione di Indipendenza dalla Monarchia spagnola³²; mentre con uno statuto provvisorio si decise la convocazione di assemblee nelle città e paesi delle Province per inviare i propri rappresentanti a un Congresso costituente che si sarebbe tenuto a *Tucumán*: dove nel 1816 si dichiarò l'indipendenza e tre anni dopo entrò in vigore la Costituzione delle Province Unite del Sudamerica.

Questo testo costituzionale si ispirava, in materia di diritti, ai principi classici del costituzionalismo europeo: il diritto alla vita, alla reputazione, alla libertà, alla sicurezza e alla proprietà; l'eguaglianza innanzi alla legge, la riserva di legge, i principi *nullum crimen sine lege* e del giusto processo, il diritto di essere giudicati da giudici indipendenti e imparziali, il divieto di perquisizioni arbitrarie, la libertà di stampa e del domicilio; la tutela della proprietà e il diritto a un giusto indennizzo in caso di espropriazione per motivi di pubblico interesse. Gli *indios* furono equiparati agli altri cittadini e venne abolito il traffico di schiavi. Infine, la religione Cattolica, Apostolica e Romana venne considerata la religione dello Stato, pur garantendo a ogni abitante del territorio il rispetto delle proprie opinioni private.

Sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale, il testo costituzionale riconosceva la separazione dei poteri: il potere legislativo era esercitato da un Parlamento bicamerale (Camera dei rappresentanti e Senato) in cui ciascun ramo aveva una durata differente – quattro la Camera e dodici il Senato –. Inoltre, il Senato aveva una duplice rappresentatività, in quanto i suoi componenti eletti in rappresentanza di ciascuna Provincia dovevano essere sia espressione di alcune categorie sociali (tre militari, un Vescovo e tre ecclesiastici, un senatore per ciascuna Università), sia degli elettori del territorio. A sua volta il Capo dell'esecutivo (*Director del Estado*) era eletto dalle Camere con il voto dei due terzi di ciascuna assemblea.

Infine, la revisione della Costituzione prevedeva una procedura aggra-

³² Il cui testo così recitava: «Noi rappresentanti delle Province Unite del Sud America, riuniti in un Congresso generale, nel nome dei *Pueblos* che rappresentiamo, dichiariamo solennemente di rompere i vincoli che ci legavano ai Re di Spagna, di ripristinare i diritti di cui fummo privati e di dichiararci una Nazione libera e indipendente».

vata: la proposta doveva essere appoggiata da un quarto dei componenti una Camera ed essere approvata dai due terzi di ciascuna assemblea. Su tale proposta il Potere esecutivo doveva esprimere il proprio parere entro trenta giorni; l'approvazione definitiva della proposta di revisione necessitava del voto favorevole dei tre quarti dei componenti di ciascuna Camera⁵³.

4. *Il dibattito costituente in tema di forma di Stato e il consolidamento dell'idea federale: la costituzionalizzazione del principio federale in Messico*

Il dibattito sulla forma di Stato sviluppatosi nel periodo independentista fu indubbiamente influenzato dall'organizzazione costituzionale degli Stati Uniti d'America; anche se non va dimenticato che i costituenti americani conoscevano anche le esperienze storiche europee maturate nei Paesi Bassi e nella Svizzera. Tuttavia, il federalismo storico europea presentava caratteristiche sociali, geografiche e culturali che male si adattavano agli ampi territori dell'America latina e tradizione giuridica delle colonie d'oltremare⁵⁴.

Alla formazione del pensiero federale fu determinante, anche, l'apporto fornito dalla conoscenza delle opere di Thomas Paine e di William Burke, della "Democrazia in America" di Tocqueville e, soprattutto, dei *Federalist Papers* di Jay, Hamilton e Madison. In particolare, le pagine dei *Federalist Papers* si rivelarono utili per precisare la differenza tra Confederazione e Federazione: nel senso che la prima costituiva «assemblaggio di società o un'associazione di due o più Stati in un unico Stato», mentre lo Stato federale, lungi dall'implicare l'abolizione dei governi statali, li rendeva parte costituente della sovranità nazionale e lasciava in loro possesso alcune funzioni esclusive e importantissime del potere sovrano⁵⁵.

Questi scritti – che furono stampati anche in una versione spagnola – entrarono a far parte dell'"agenda politica" dei partiti liberali, che trovarono in essi le ragioni per cui un ordinamento federale fosse preferibile rispetto a una molteplicità di sovranità indipendenti e non collegate e rappresentasse una barriera contro le fazioni interne e le insurrezioni⁵⁶.

In particolare, nella convulsa fase politica e istituzionale che seguì all'ac-

⁵³ Per maggiori approfondimenti si rinvia a: A.E. SAMPAY, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, 1975; A. DEMICHELI, *Formación Nacional Argentina, Derecho Público Preexistente, Pactos Interprovinciales y su constitucionalización*, Buenos Aires, 1971; M.L. SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, 1994.

⁵⁴ Sul punto si veda *supra* al Capitolo primo.

⁵⁵ *Federalist* n. 9.

⁵⁶ E. DE LA TORRE VILLAR, J.M. GARCÍA LAGUARDIA, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976.

quisizione dell'indipendenza, l'esperienza nordamericana costituì una fertile fonte di ispirazione anche a causa di alcune concomitanze non trascurabili⁵⁷.

Innanzitutto, i rispettivi percorsi storici presentavano delle indubbie similitudini, che sembrarono confermare l'idea di Dicey secondo cui le precondizioni per dar vita a una federazione debbono essere individuate sia nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia e da una comune nazionalità, sia nell'aspirazione degli abitanti all'unione, ma non l'omogeneità. Infatti, tanto nel Nord che nel Sud America, la costituzionalizzazione della forma federale ha impedito che con l'indipendenza dei territori si frantumasse l'unità culturale, giuridica ed economica di territori modellati da imperi coloniali⁵⁸.

In secondo luogo, il federalismo sembrò la soluzione più idonea a favorire il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica; infatti, il mutamento della forma di Stato non fu inteso riduttivamente come la mera sostituzione della figura del Capo dello Stato (dal Re al Presidente), ma in senso sostanziale, quale affermazione del costituzionalismo liberale favorevole a dar vita a ordinamenti democratici e rappresentativi, aperti al riconoscimento dei diritti e dei doveri fondamentali dell'individuo⁵⁹.

In terzo luogo, si affermò e consolidò l'idea che il federalismo – inteso nella sua concezione letterale di patto, di *covenant* – si dovesse realizzare attraverso la comune volontà di territori di dar vita a un ordinamento unitario. Negli Stati Uniti d'America, la Costituzione fu approvata dalla *Convention* di Filadelfia del 1787 cui parteciparono i rappresentanti delle *ex* colonie che avevano dichiarato la propria indipendenza; la stessa procedura costituente fu adottata anche in America latina: la Federazione argentina nacque in seguito alla Convenzione costituente di Santa Fe del 1853, cui parteciparono i rappresentanti delle Province; in Venezuela la prima forma federale fu deliberata dal *Congreso General de las Provincias de Venezuela* subito dopo la dichiarazione di indipendenza del 1811.

⁵⁷ Sulla rivoluzione indipendentista in Messico: J. CARPIZO, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín mexicano de Derecho comparado*, 14, 2005, 949 ss.; J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, México, 2003; J. GARCÍA LAGUARDIA, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976; C. GARRIGA, *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, 2010; A. ANNINO, M. TERNAVASIO, *El laboratorio constitucional latinoamericano 1807/1808-1830*, Madrid, 2012.

⁵⁸ A. DICEY, *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1885, 141.

⁵⁹ Sul rapporto tra Repubblica e federalismo si rinvia a: G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. spec. 1, 2019, 685 ss. Si veda anche: F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América Latina*, cit.

A sua volta, in Messico, la rivendicazione federale fu promossa da quei territori che, con maggior determinazione, avevano lottato per la propria indipendenza: per la nascita degli Stati uniti del Messico fu, infatti, determinante il ruolo delle Province di Jalisco, di Yucatán, Oaxaca e Querétaro, seguiti poi da altre Province⁶⁰.

Infine – come si è visto in precedenza⁶¹ – a differenza del coevo costituzionalismo europeo che considerava la sovranità una e non frazionabile, nel continente americano l'architettura costituzionale federale assecondò l'esigenza di far convivere l'autonomia delle Province con il principio della sovranità nazionale: dando attuazione a forme di sovranità “diffusa” tra il centro e le Province, a un sistema costituzionale integrato nel senso che le funzioni legislative, esecutive e giudiziarie di cui si compone la sovranità nazionale erano ripartite tra i differenti livelli di governo.

Nel caso americano – poi – la definizione dei livelli di governo si ispirò alle riforme amministrative introdotte nel periodo coloniale: si pensi all'organizzazione decentrata delle Intendenze e delle Province presenti in Messico, Argentina e Venezuela o all'importanza delle *Capitanías*, che in Brasile furono all'origine della nascita di centri di decentramento politico, amministrativo ed economico che favorirono il formarsi di sentimenti indipendentisti in quei territori⁶².

Una peculiarità del pensiero politico e giuridico latinoamericano può essere ravvisata nel fatto che l'affermazione della sovranità nazionale non fece venire la volontà di riproporre su basi nuove la coesione e l'unità del continente: gli eserciti dei *libertadores* non furono nazionali, così come si tentò in più occasioni di dar vita a ordinamenti sovranazionali: il movimento di liberazione bolivariano ipotizzò la creazione della “Gran Colombia”, che avrebbe dovuto comprendere i territori degli attuali Stati del Perù, del Venezuela, della Colombia, di Panamá, Ecuador e Bolivia; mentre il progetto imperiale di Iturbe si proponeva di unificare territori oggi appartenenti agli Stati Uniti d'America, al Messico e a cinque paesi del Centro America⁶³.

È interessante sottolineare che la suggestione di una comunità latinoamericana è tuttora presente in alcuni vigenti documenti costituzionali: nell'articolo quarto della Costituzione del Brasile si afferma che questo

⁶⁰ In proposito: J. OLVEDA, *La política de Jalisco durante la primera época federal*, in *Poderes de Jalisco*, 1976, 41 ss. Altre indicazioni in M.G. OROPEZA *El federalismo*, México, 1995.

⁶¹ Si veda *supra* il Capitolo primo.

⁶² Vedi: M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, Mexico, 1995.

⁶³ Si veda: A. TIMOTHY, *El Imperio di Iturbide*, México, 1991; C. ANDREWS, *Constitutional projects for the division of power in Mexico during the Iturbide's Empire (1821-1824)*, in *Journal on Latin Americans Studies*, 46, 2014, 755 ss.

paese cercherà di realizzare la integrazione economica, politica, sociale e culturale dei popoli dell'America latina con l'obiettivo di dar vita a una *comunidad latinoamericana de Naciones*. Mentre le Costituzioni di altri Stati hanno codificato l'obiettivo di promuovere l'integrazione latino-americana (Colombia, Nicaragua, Perù, Uruguay, El Salvador, Venezuela), o si propongono di dar vita a una Federazione del Centroamerica (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panama)⁶⁴.

Nell'analizzare i processi istituzionali che hanno dato vita a ordinamenti federali non si può trascurare, da ultimo, l'evoluzione del principio federale dovette confrontarsi con scelte costituzionali contrastanti, che concorsero ad allontanare l'esperienza americana dal prototipo nordamericano, determinandone lo snaturamento: si pensi al tipico "iperpresidenzialismo" che concentrò la gran parte dei poteri a livello federale, alla periodica "militarizzazione" dell'ordine costituzionale in seguito alla dichiarazione di Stati d'eccezione, all'evidenziarsi di un *deficit* democratico che ha attenuato la vitalità del principio della separazione e dell'equilibrio tra i poteri⁶⁵.

Alla luce delle considerazioni che precedono emerge come i processi di federalizzazione prodotti dai movimenti indipendentisti possedano elementi comuni; tuttavia, non sarebbe corretto sostenere che essi abbiano plasmato omogeneamente la realtà istituzionale dell'America latina. Non solo perché alcune esperienze – come la *Republica Federal de Centroamérica* e del Cile, che nel 1826 optò per un sistema federale composto da otto Province – hanno vissuto una stagione politica abbastanza breve⁶⁶; ma anche in quanto la specificità dei distinti contesti territoriali ha dato vita a forme di federalismo adattate a *las costumbres de los pueblos*.

Pur nei limiti di queste considerazioni preliminari non sarebbe arbitrario, a nostro avviso, considerare l'esperienza del Messico come un prototipo del federalismo latinoamericano: non tanto per ragioni di natura cronolo-

⁶⁴ Si veda: L.P. CASTILLO AMAYA, *Il Centro America come precoce esperienza di integrazione sovranazionale (tra "crittotipi" e "sineddoci" costituzionali)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2013, 45 ss.

⁶⁵ Per una ricognizione generale della traiettoria del federalismo in Messico: D. VALADÉS, *Presupuestos históricos del federalismo mexicano*, in G. TRUJILLO (a cura di), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979, 197 ss.; A. CÁNOVAS, *El federalismo mexicano*, México, 1960; D.A. BARCELÓ ROJAS, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, 2009.

⁶⁶ Cfr., H. NOGUEIRA ALCALÁ, *El régimen jurídico-constitucional del gobierno y la administración regional y provincial en Chile*, in *Homenaje a Carlos Retrepo Piedrahita. Simposio Internacional sobre Derecho del Estado*, Bogotá, 1993, 341 ss.

gica, ma anche perché rappresenta per la sua originalità un'alternativa al modello federale degli Stati Uniti d'America⁶⁷.

Se la vicenda costituzionale che ha coinvolto le *ex* colonie inglesi si è sviluppata secondo un percorso lineare – dapprima si formarono degli Stati sovrani i quali si associarono in una Confederazione, per poi realizzare *a more perfect Union* in occasione della Convenzione di Filadelfia del 1787 – in Messico, invece, i diversi territori, unificati, prima, dal colonialismo, poi dal tentativo di dar vita a un Impero⁶⁸, rivendicarono contestualmente l'indipendenza e il federalismo.

Altri elementi differenziatori possono essere individuati nel fatto che il passaggio da un federalismo “duale” a uno integrato fu favorito negli Stati Uniti d'America dalla giurisprudenza della Corte Suprema, mentre in Messico fu decisiva l'attività normativa della Federazione. Così come, se nelle *ex* colonie britanniche si trattò di dar vita a una forma di organizzazione politica e giuridica del tutto innovativa, nella caso del Messico il dibattito sul federalismo in Messico ha trovato (almeno in fase iniziale) la sua linfa vitale nella storia di quei territori: senza doversi richiamare – come fa qualche autore – all'organizzazione politica preispanica dei popoli di *Anáhuac*⁶⁹, è evidente sia l'influenza gaditana, sia l'apporto delle teorie costituzionali del periodo *insurgiente* che collocavano la titolarità della sovranità nei “popoli liberi”⁷⁰.

Il valore della tradizione giuridica spagnola rimase anche dopo la rottura politica con il colonialismo: le *Leyes de Indias* e la normativa spagnola continuarono a essere applicate purché non risultassero contrarie al nuovo *status* di indipendenza; così come l'organizzazione amministrativa delle Deputazioni provinciali – introdotta dalla Costituzione di Cadice – fu determinante all'atto di individuare gli ambiti territoriali degli Stati sovrani che avrebbero dovuto dar vita alla Federazione⁷¹. Sotto questo profilo non pare azzardato

⁶⁷ In proposito: D. BARCELÓ ROJAS, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, 2016; D. BARCELÓ ROJAS, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Toluca, 1984; J. CARPIZO, *Sistema federal mexicano*, México, 1980; L. ALAMÁN, *Historia de México*, México, 1990; J.M. MORA, *México y sus revoluciones*, México, 1965.

⁶⁸ Si rinvia a: A. TIMOTHY, *El Imperio de Iturbide*, México, 1991.

⁶⁹ Cfr., A. CUEVAS, *El federalismo mexicano*, México, 1960, 9 ss.

⁷⁰ Si veda: C. ANDREWS (a cura di), *La tradición constitucional de México*, México, 2017; A. CÓRDOVA, *La ideología de la Revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, 1973, C. HALE, *Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la Revolución*, in *Historia mexicana*, 46, 1997, 821 ss.; J. BARRAGÁN BARRAGÁN, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, 2007.

⁷¹ Si trattava di Organismi politici e amministrativi che, al comando di un Governatore, avevano competenza in materia di giustizia, di guerra, finanza, sviluppo economico, e agivano in una posizione di autonomia rispetto ai *Virrey*. In dottrina si veda: AA.VV., *Papers on the*

sostenere che il movimento indipendentista cementò la sua unità sulla base del diritto spagnolo e delle istituzioni gaditane⁷².

L'opzione per il principio federale era presente, innanzitutto, nel *Plan por la Constitución de la Nación Mexicana* (1823), un documento (non approvato) che qualificava la Nazione messicana come una Repubblica rappresentativa e federale. Determinante fu il contributo della Provincia di Jalisco, la cui Deputazione provinciale, pronunciandosi per l'indipendenza, pubblicò nel giugno del 1823 un Manifesto a favore di una Repubblica federata basato su tre scelte fondamentali: l'attribuzione alla comunità territoriale dello *status* di soggetto sovrano; la trasformazione delle Province in Stati indipendenti e la loro competenza a decidere, in condizione di eguaglianza, di unirsi all'interno di una Federazione per perseguire il bene comune, trasferendo al potere centrale l'esercizio di alcune funzioni sovrane finalizzate soprattutto alla difesa e alla conservazione della "tranquillità pubblica"⁷³.

Contrapponendosi ai conservatori, che avevano individuato il miglior sistema di governo nell'unione «*de religión, costumbres, idioma y comercio*»⁷⁴, i sostenitori dell'opzione federale ritennero che la distribuzione del potere tra più livelli istituzionali consentisse non solo di rispettare la specificità dei differenti Stati, ma anche di rendere più difficile la diffusione di sommovimenti o moti da un territorio a un altro.

In attuazione del Manifesto a favore di una Repubblica federata il potere legislativo di Jalisco approvò un "Piano provvisorio di governo" che si basava su 20 principi generali, tra cui il riconoscimento della religione cattolica apostolica romana, la forma di governo popolare e rappresentativa, l'approvazione di una carta costituzionale e l'unione con gli altri Stati.

Esso ebbe un rapido sviluppo: dapprima la Provincia si dichiarò ufficialmente come "*Estado libre de Jalisco*" (21 giugno del 1824), quindi furono indette elezioni per elaborare la "Prima Costituzione di Jalisco" che doveva basarsi sul principio federale. Successivamente altre nove Deputazioni provinciali appoggiarono il progetto della Deputazione provinciale di Jalisco, qualificando la Federazione come un patto fondato sull'eguaglianza tra le Province; inoltre, un Congresso costituente appoggiò l'opzione per una or-

IV *International Congress of Mexican History*, in *Contemporary Mexico*, 29, 1976, 62 ss.; N. BENSON, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1955.

⁷² Così: R. DE LABRA, *Relaciones de España con las Repúblicas hispanoamericanas*, Madrid, 1910; R. BREÑA, *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, México, 2014; M. FERRER MUÑOZ, *La Constitución de Cadiz y su aplicación en la Nueva España*, México, 1993; E. MARTIRE, *La Constitución de Bayona entre España y América*, Madrid, 2000.

⁷³ Si veda il punto 14 del Manifesto.

⁷⁴ J. BARRAGÁN BARRAGÁN, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, México, 1983.

ganizzazione dello Stato di tipo federale, conformemente alle richieste delle Province (il *Voto a favor del establecimiento del federalismo*).

A sua volta, il *Decreto de convocatoria* delle elezioni per la formazione di un Congresso costituente precisò che esso aveva il compito di organizzare la Nazione sulla base dei principi di indipendenza e di unione, mentre alcune Province chiesero che a questi obiettivi si aggiungesse anche una forma di governo repubblicana, rappresentativa e federale⁷⁵.

Questo processo politico-istituzionale confluì negli *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* – la prima Costituzione federale dell'indipendenza messicana, approvata il 4 ottobre del 1824 – che indicarono i principi che dovevano caratterizzare il governo della Federazione e le delle Province. Prese, quindi, corpo un progetto costituzionale che individuava la forza del sistema federale nella presenza al proprio interno di una forza comune costituita da un Governo generale con cui gli Stati possono operare di concerto⁷⁶. Inoltre, dinanzi al concreto rischio che il paese si disunisse a causa dell'aspirazione indipendentista di alcune Province, l'opzione federale fu costituzionalizzata con l'obiettivo de *no de desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido*⁷⁷.

Il testo fu elaborato da un'apposita commissione, presieduta da Ramos Aripze, il cui apporto concettuale influenzò molto il dibattito costituente. Nel suo intervento preliminare, egli evidenziò la necessità di salvare dal caos la Nazione, per garantire ai popoli che la compongono di godere dei diritti naturali e civili e per adottare in via definitiva una forma di governo rappre-

⁷⁵ Per un approfondimento generale di quel periodo si rinvia a: AA.VV., *Estudios sobre el Decreto constitucional de Apatzingán*, México, 1964; AA.VV., *La insurgencia mexicana y la Constitución de Apztzingán 1812-1824*, México, 2014; I. VAZQUES, *El establecimiento del federalismo en México*, México, 2003; E. RABASA, *El pensamiento político del constituyente de 1824*, México, 1986; J. GAMAS TORUCCO, *El federalismo mexicano*, México, 1975; M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, México, 1995; M. FERRER MUÑOZ, *La doctrina federal en el primer constitucionalismo mexicano*, in *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 1998, 245 ss.; M. CALVILLO (coord.), *La Republica federal mexicana: gestación y nacimiento*, México, 2003.

⁷⁶ E. RABASA, *op. cit.*, 153 ss.; J. BARRAGÁN, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, México, 1978; A. MACIAS, *Génesi del gobierno constitucional en México*, México, 1973; F. EISSA BARROSO, *Mirando hacia Filadelfia desde Anahuac: la Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano del 1823-1824*, in *Política y Gobierno*, 15, 2010, 97 ss.; E. DE LA TORRE VILLAR, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, México, 2010; C. ANDREWS, *La tradición constitucional en México*, México, 2017; C. ANDREWS, *Los primeros proyectos constitucionales in México y su influencia británica (1821-1823)*, in *Estudios mexicanos*, 27, 2011, 5 ss.

⁷⁷ Cfr., J. REYES HEROLEZ, *El liberalismo mexicano*, México, 2002; J. BARRAGÁN BARRAGÁN, *Introducción al federalismo*, cit., 170 ss.

sentativa, popolare e federata⁷⁸. Inoltre, per superare la contrapposizione tra il centro e le Province, evidenziò la necessità di individuare un punto di equilibrio tra il principio di sovranità nazionale e l'esistenza di una pluralità di ordinamenti sovrani e indipendenti, dotati di una competenza piena nel governo e nell'amministrazione degli affari interni a ciascuna Provincia.

Il suo apporto può essere sintetizzato nella volontà di dar vita a una Repubblica rappresentativa capace di integrare tutte le Province, in modo da costituire «*un todo político*»⁷⁹.

Sotto il profilo dei contenuti, la Costituzione degli Stati Uniti del Messico affermava, innanzitutto, la natura libera e indipendente della nazione messicana (art. 1); inoltre, il suo territorio venne provvisoriamente individuato nel *virreinato* di *Nueva España*, nella *Capitanía general de Yucatán*, nelle province interne di Oriente e Occidente e nella baia dell'Alta California, demandando a una futura legge costituzionale i confini definitivi della Federazione.

La forma di governo si basava sulla separazione dei tre poteri, mentre il potere legislativo doveva essere esercitato da un'assemblea eletta dal popolo, che non poteva essere sciolta prima della sua scadenza naturale e da un Senato che rappresentava in misura eguale i territori che erano eletti dalle assemblee statali (due per ogni Stato) e si rinnovava parzialmente ogni due anni. Il presidente federale esercitava un potere di veto sulle leggi, che poteva essere, però superato, con il voto dei due terzi dei componenti l'assemblea.

A sua volta l'art. 162 enumerava le materie non rientranti nella competenza statale, prevalentemente in materia commerciale (importazioni ed esportazioni), militare, di politica estera. A loro volta gli Stati federati dovevano rispettare e far rispettare la Costituzione e leggi generali dell'Unione, garantire la libertà di manifestazione del pensiero e di corrispondenza, informare annualmente le Camere dei loro bilanci, trasmettere agli organi federali una copia dei testi costituzionali e normativi approvati.

Tuttavia, la linearità del processo di federalizzazione del paese fu rallentata dal formarsi in rapida successione di maggioranze politiche differenti e dal rafforzarsi di orientamenti antifederali che trovarono uno sbocco

⁷⁸ D. PANTOJA MORÁN, *Ramos Arizpe y la gestión del federalismo en México*, in *Historia de derecho*, XXVIII, 147 ss.; A. ZAFRA MÉLENDEZ, *Miguel Ramos Arizpe: de Cádiz al Constituyente del 1824*, in *Pensamiento político*, 61, 1974.

⁷⁹ Secondo l'art. 5 dell'*Acta*, «La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal», mentre il successivo art. 6 precisa che le Province sono parte integrante della Nazione. In dottrina, D. PANTOJA MORÁN, *Ramos Arizpe y la gestión del federalismo en México*, in *Historia de derecho*, XXVIII, 147 ss.; A. ZAFRA MÉLENDEZ, *Miguel Ramos Arizpe: de Cádiz al Constituyente del 1824*, in *Pensamiento político*, 61, 1974.

normativo nella Costituzione centralista de *Las siete leyes* del 1836 e nella Legge fondamentale del 1857). Quest'ultima, in particolare, limitò il ruolo dei territori: innanzitutto, sopprime la Camera rappresentativa dei territori a favore di un Parlamento monocamerale; quindi abolì le competenze statali che avrebbero potuto ostacolare la formazione di un mercato economico federale; infine, riservò alla Federazione una competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e l'esercizio di poteri di indirizzo in materie economicamente importanti come il commercio, l'espropriazione della proprietà privata, le vie di comunicazione e le poste⁸⁰.

Infine, la competenza a dirimere le controversie tra gli Stati e la Federazione fu riservata alla Corte Suprema di Giustizia.

La parabola accentratrice si interruppe solo con l'entrata in vigore della Costituzione di Querétaro del 1917 che consolidò l'opzione federale e pose nell'art. 4 il principio fondamentale secondo cui è «voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental».

5. *I progetti per costituzionalizzare il principio federale in Centroamerica*

In America centrale il percorso costituzionale avviato con la crisi del colonialismo spagnolo si caratterizzò per un sentimento certo e un processo istituzionale ondivago: il primo risiedeva nella volontà di non disperdere i legami culturali e storici che i territori del Centroamerica avevano intrecciato con i popoli confinanti del Messico⁸¹; il secondo si caratterizzò per la precarietà delle soluzioni istituzionali adottate per realizzare la transizione dalla *Capitanía General* di Guatemala alle istituzioni del periodo dell'Indipendenza.

A tal proposito, nell'arco di tempo che va dal 1821 al 1848 si tre opzioni tra di loro alternative: la federalizzazione con il Messico, l'istituzione delle

⁸⁰ Si veda: A. NORIEGA, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, 1967; AA.VV., *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España y Iberoamérica: un estudio comparado*, Sevilla, 1994.

⁸¹ Non si può trascurare, a questo proposito, che l'art. 10 della Costituzione di Cadice individuava il territorio spagnolo dell'America settentrionale nei territori della «Nuova Spagna, con la Nuova Galizia e Penisola de Yucatan, Guatemala, le Provincie interne di Oriente, Provincie interne d'Occidente, l'Isola di Cuba, con le due Floride, la parte Spagnola dell'isola di S. Domingo, e l'isola di Porto Rico, con le altre adiacenti a queste ed al continente nell'uno ed altro mare».

Province Unite del Centroamerica, la polverizzazione del Centroamerica in cinque Stati unitari⁸².

La Costituzione di Bayona, pur avendo la natura di un documento ottriatto e privo di una sostanziale vigenza nei territori del Centroamerica, suscitò interesse tra le componenti più evolute della *Capitanía General de Guatemala*, per la sua capacità di offrire l'esempio di un istituzionale "moderno", in grado di superare l'antico regime coloniale e il principio del potere assoluto del Re. In particolare – come evidenzia García Laguardia – si apprezzò la natura "rivoluzionaria" del Preambolo che superava la concezione del potere divino del Sovrano e faceva della Costituzione un patto tra il popolo e il trono, considerati entrambi come espressione della sovranità⁸³.

Tale processo di emancipazione culturale delle *ex* colonie fu aiutato successivamente dalle idee liberali delle *Cortes* di Cadice, che favorirono il passaggio dell'assolutismo regio alla Repubblica rappresentativa: tale processo, tuttavia, si sviluppò in forme non radicali in quanto l'adesione ai principi della Costituzione francese del 1791 dovette convivere con la normativa spagnola; inoltre, il principio della rappresentanza politica non si basava sugli individui, ma sulle giurisdizioni *parroquiales*, i *pueblos indios* e alcune istituzioni territoriali, che rivendicarono "frammenti" di sovranità⁸⁴.

Inoltre, è interessante evidenziare come tra le istruzioni date ai rappresentanti centroamericani che facevano parte delle *Cortes* di Cadice vi era anche quella di adottare norme che tengano conto della «*religión, que profesamos*», del diritto naturale e dell'esperienza dei secoli passati; il che rende convincente la posizione secondo cui si era in presenza di un progetto moderato, in cui elementi moderni convivevano con altri della tradizione⁸⁵.

In economia, alcuni componenti del *Ayuntamiento de la Ciudad de Guatemala*, ispirandosi alle teorie di Adam Smith, difesero il principio della libertà di commercio contro il protezionismo, optarono per un'imposta unica dal punto di vista fiscale e ritenevano necessario compiere un censimento completo della popolazione del Regno di Guatemala. Tra le altre proposte vi

⁸² In ordine all'assetto istituzione del Centroamerica si veda: J. GARCÍA LAGUARDIA, *Orígenes de la democracia constitucional en Centro América*, San José, 1971; J. GARCÍA LAGUARDIA, *Da Bayona a la República federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica*, in *Ayer*, 8, 1992, 45 ss.; M. RODRÍGUEZ, cit.; A. HERRARTE, *El federalismo en Centroamérica*, Guatemala, 1972; J. AREVALO, *Guatemala, la democracia e l'imperio*, Buenos Aires, 1964; R. FACIO, *Trayectoria y crisis de la Federación Centroamericana*, S. José, 1949; V. FILÍ SOLA, *La cooperación de México en la independencia del Centroamérica*, México, 1911.

⁸³ Così: J. GARCÍA LAGUARDIA, *Da Bayona a la República federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica*, in *Ayer*, 8, 1992, 45 ss.

⁸⁴ In proposito: S. ALDA MEJÍAS, *La participación indígena en la construcción de la República de Guatemala*, Madrid, 2000.

⁸⁵ Cfr., M. RODRÍGUEZ, *El experimento de Cádiz en Centroamérica*, cit.

erano anche quelle di superare il latifondo, di trasformare le terre comunali in proprietà privata, nonché di restituire agli indigeni le terre che gli spagnoli avevano espropriato⁸⁶.

Il pensiero indipendentistico in quei territori fu influenzato anche dal lavoro culturale compiuto dai gesuiti nella Università di *San Carlos*, che favorirono la conoscenza di opere prima proibite dall'Inquisizione, tra cui diversi testi sulla Rivoluzione francese e il pensiero liberale inglese e nordamericano. Così come non va trascurato l'apporto di idee e di esperienze che derivò dalla partecipazione di deputati americani ai lavori delle *Cortes* di Cadice.

Ad esempio, in vista dei lavori delle *Cortes* la maggioranza dell'*Ayuntamiento* della Città di Guatemala fornì al suo rappresentante alcune Istruzioni – che facevano riferimento alla Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino – e il testo di un *Proyecto Constitucional*, il quale contestava radicalmente il dispotismo spagnolo e proponeva come alternativa una Costituzione scritta, ispirata al principio del potere limitato e contenente un catalogo di diritti dell'uomo.

In particolare, tale Progetto optava per la separazione dei poteri, l'indipendenza del sistema giudiziario, la concentrazione del potere legislativo in un *Consejo Supremo Nacional* (eletto dagli *Ayuntamientos*) nel quale avrebbe dovuto risiedere la rappresentanza della Nazione. Inoltre, esso distingueva tra potere costituente e potere costituito e ipotizzava una decentralizzazione moderata che avrebbe dovuto impennarsi sul sistema delle *juntas locales*.

Per contro, la minoranza guatemalteca – rappresentativa dei ceti commerciali – contestò la radicalità di tale progetto, contrapponendo degli *Apuntes Instructivos*, orientati prevalentemente al sistema inglese: una monarchia costituzionale, con la previsione di diversi contrappesi finalizzati ad equilibrare i poteri del Re, senza alterare tuttavia, suo ruolo.

Un momento di rottura costituzionale si produsse il 15 settembre del 1821, allorché un gruppo di notabili si riunì nella Città di Guatemala e dichiarò l'indipendenza dalla Spagna: in quella convulsa fase politica, però, non fu lanciata la parola d'ordine della "Repubblica", in quanto la maggioranza del movimento (di ispirazione moderata) preferì replicare ai proclami radicali proponendo una ritirata "tattica" dei gruppi dominanti. D'altra parte, le stesse autorità spagnole alleandosi ai conservatori in funzione antiradicale, prospettarono l'obiettivo di entrare a far parte dell'Impero di Agustín

⁸⁶ Si veda: S. ALFREDO HERRERA MENA, L. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Constitucionalismo gauditano e independencia en Centroamérica: un apretado balance historiográfico*, in *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 19, 2022.

de Iturbide: che, nel gennaio del 1822, propose l'annessione del Centroamerica da parte del Messico⁸⁷.

La proposta di unione del Regno di Guatemala con il Messico prospettata da Iturbide conteneva, però, la premessa che il nuovo assetto costituzionale si dovesse basare sulla sua indivisibilità e sull'impossibilità di dar vita a nazioni separate e indipendenti. Quando i territori centroamericani vennero a conoscenza di tale puntualizzazione, le Province di San Salvador, Tegucigalpa, Nicaragua e Costa Rica si opposero al progetto annessionistico e si pronunciarono a favore di una Nazione centroamericana unitaria e indipendente⁸⁸.

Quando si diffusa la notizia che la *Junta* di *Puebla* aveva disconosciuto la legittimità del tentativo di restaurazione di Iturbide e che stava acquisendo consensi la proposta di realizzare una Repubblica federale degli Stati Uniti del Messico, in Guatemala fu convocata un'Assemblea Nazionale Costituente con l'obiettivo di dar vita a una Nazione sovrana (Province Unite del Centroamerica).

Nelle more dell'approvazione della nuova Costituzione, l'Assemblea assunse alcune decisioni rilevanti per il governo del paese, tra le quali si stagliano per il loro interesse la ratifica della vigenza provvisoria della Costituzione di Cadice del 1812, la conferma delle autorità al momento esistenti, la formazione di un esecutivo collegiale. Furono anche approvate le *Bases constitucionales*, i cui principi orientarono lo sviluppo costituzionale del Centroamerica: come emerge dal preambolo l'obiettivo dei costituenti consisteva nella creazione di un ordine sociale adeguato al nuovo secolo e in grado di rappresentare i desideri delle Province Unite del Centroamerica. Inoltre, tale documento si ispirava anche dal punto di vista letterale al preambolo della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America, che individuava come diritti inalienabili la vita, la libertà e la ricerca della felicità.

Nello stesso tempo, l'esecutivo si propose di accompagnare le riforme con la diffusione di una coscienza sociale favorevole al cambiamento, prevedendo – oltre al carattere ufficiale della religione cattolica –, l'eguaglianza innanzi alla legge, l'abolizione della schiavitù, il diritto di asilo, il divieto di norme discriminatorie nei confronti dei figli illegittimi e la diffusione delle biblioteche pubbliche⁸⁹.

Questi interventi prepararono la terza fase della storia costituzionale del

⁸⁷ Si veda: E. CHINCHILLA AGUILAR, *La independencia de Guatemala*, México, 1948; M. CORONADO, *Memoria para la historia de la revolución de Centroamérica*, Jalapa, 1832; J. LUJÁN MUÑOZ, *La independencia y la anexión de Centroamérica a México*, Guatemala, 1982; H. PERALTA, *Agustín de Iturbide y Costa Rica*, San José de Costa Rica, 1968.

⁸⁸ Così: M. VÁZQUEZ OLIVERA, *El Plan de Iguala y la independencia guatemalteca*, in *Historias digital*, México, 29 giugno 2018, 385 ss.

⁸⁹ Per più ampie indicazioni si rinvia a: C. CARMELO, *El proceso ideológico-institucional*

Guatemala, che da Provincia spagnola divenne poi una Provincia del Messico, sino alla proclamazione di una Repubblica indipendente.

Il dibattito sulla forma di Stato fu assai aspro e divise le componenti liberali dai conservatori. Questi ultimi erano decisamente contrari a una soluzione federale, considerandola una rottura netta rispetto alla tradizione di quei territori e all'organizzazione amministrativa introdotta dal colonialismo; inoltre, a loro avviso, la grave carenza di infrastrutture rendeva di fatto impraticabile un'organizzazione federale, mentre il superamento del centralismo avrebbe finito per favorire i “*caciquismos locales*”, con conseguente dissoluzione del nuovo Stato.

Per contro, le componenti liberali contrastarono questi argomenti sostenendo che unificare il potere attorno a poche persone avrebbe favorito un nuovo assolutismo, aumentando la contrapposizione tra le Province e la capitale; inoltre, ritennero la soluzione federale come la formula più idonea per valorizzare l'esperienza e la tradizione delle Province, mantenendo un equilibrio tra i territori e la Capitale.

Il dibattito attorno a questa alternativa fu interrotto dalla situazione *de facto* prodotta dalla decisione di El Salvador di convocare una costituente provinciale e di approvare la propria Costituzione statale (giugno, 1824); questo evento impose al Congresso di trasformarsi in Congresso costituente e di proclamare nel settembre del 1824 che lo Stato del Guatemala era parte integrante delle Province Unite del Centroamerica. L'Assemblea costituente terminò i suoi lavori nel gennaio del 1825 e il 10 aprile fu pubblicata la *Constitución Federal de la República de Centroamérica* che optò per una Repubblica federale: nonostante la forte contrapposizione politica, l'opzione federale fu considerata la soluzione istituzionale più idonea per equilibrare le spinte verso il centralismo ed evitare il pericolo di smembramento su base territoriale dei processi decisionali.

Il testo della Costituzione federale risentì indubbiamente della fretta e della confusione prodotta dalle vicende politiche: si basava su di un Congresso – eletto in rappresentanza degli abitanti delle Province e della Capitale – e un Senato composto – sul modello nordamericano – da due membri eletti da ogni Stato e Presieduto dal Vicepresidente della Repubblica. Tale organo non esercitava solo la funzione legislativa, ma doveva a vigilare sul rispetto della Costituzione e delle leggi generali, nonché sanzionare le leggi contrarie alla Costituzione.

Tale soluzione rappresentava un improbabile ibrido tra il bicameralismo tra il modello nordamericano e la tradizione francese del controllo politico

desde la Capitanía General de Guatemala hasta las Provincias Unidas del Centro de América: de provincias a estado, in *Revista de Indias*, 1978, 151-152, 149 ss.

di costituzionalità esercitato dal Consiglio di Stato. Le competenze del potere esecutivo erano circoscritte sia dalla centralità attribuita al Parlamento, sia da dai poteri attribuiti ai legislatori e ai governi provinciali.

Anche la disciplina della funzione giurisdizionale presentava delle peculiarità, tra cui l'elezione popolare dei componenti la Corte Suprema di Giustizia senza che fossero previsti particolari requisiti di professionalità giuridica. Infine, la Costituzione non prevedeva un Distretto federale per la Capitale sul modello nordamericano, con la conseguenza che nella capitale – Guatemala – erano presenti tanto le autorità statali che quelle federali.

L'esperienza federale del Centroamerica ebbe una gestazione difficile, ma anche vita convulsa e breve: nel 1835 fu istituita una Commissione di tendenza liberale con il compito di porre rimedio alle più evidenti storture del progetto originario, mentre nel 1838 i conservatori cercarono di modificare la forma di Stato in senso confederale, fermo restando il principio della separazione dei poteri e della forma repubblicana e rappresentativa.

Tutti i tentativi di far sopravvivere la *República de Centroamérica* si rivelarono inutili: se il Regno di Guatemala, durante il periodo coloniale confinava al Nord con i territori di Oaxaca e di Chiapas e al sud con Panama, l'esperienza repubblicana produsse la polverizzazione dei territori, agevolata da ragioni politico-istituzionali, ma anche geografiche: come la mancanza di centri urbani idonei ad aggregare le popolazioni o la carenza di vie di comunicazione che favoriva l'isolamento; mentre proliferarono centri di potere locale indipendenti dall'autorità centrale, nonché economie autosufficienti, controllate da *élites* composte prevalentemente da proprietari terrieri⁹⁰.

Ciononostante, l'aspirazione a riunificare quei territori non venne del tutto meno: nel periodo tra il 1842 e il 1898 si ebbero 14 tentativi da dar vita a una nuova unione federale; nello stesso tempo i nuovi Stati siglarono vari accordi di pace e di mutuo aiuto nel tentativo di formare una comunità di Nazioni ispanoamericane. Mentre in tempi più recenti la Conferenza panamericana affermò che «la federazione dei cinque paesi dell'America centrale in una sola Nazione è un obiettivo che interessa l'intero continente americano (1945)».

Infine, il richiamo a una comunità centroamericana e l'intenzione di non disperdere le comuni radici giuridiche, culturali e storiche di quei territo-

⁹⁰ Si veda: G.M. GARCÍA LAGUARDIA, *El federalismo in Centroamérica: integración y disintegración*, in J.M. SERNA DE LA GARZA (coord.), *Federalismo y regionalismo*, México, 2005, 119 ss.; G.M. GARCÍA LAGUARDIA, *Da Bayona a la República federal*, *Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica*, cit., 61 ss.; G.M. GARCÍA LAGUARDIA, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, San José, 2011; A. AVILA, *Para la libertad. Los republicanos en tiempos de Imperio*, México, 2004; J. RODRÍGUEZ, *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Madrid, 2005.

ri sono presenti nelle Costituzioni di alcuni Stati: l'art. 150 della vigente Costituzione del Guatemala afferma che il Guatemala «come parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con lo demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica»; nello stesso senso, la Costituzione di El Salvador all'art. 89 afferma che «El Salvador (...) favorisce la ricostituzione totale o parziale della Repubblica del Centroamerica in forma unitaria, federale o confederale, con piena garanzia del rispetto dei principi democratici e repubblicani e dei diritti individuali e sociali dei suoi abitanti»; mentre la Costituzione del Nicaragua all'art. 9 sostiene che «Il Nicaragua difende fermamente l'unità centroamericana, appoggia e promuove ogni sforzo per raggiungere l'integrazione politica ed economica e la cooperazione in America Centrale, così come gli sforzi per stabilire e conservare la pace nella regione»⁹¹.

Al di là del valore effettivamente precettivo di tali disposizioni, questa apertura dei testi costituzionali a una integrazione sovranazionale testimonia la persistenza di comuni radici storico- culturali tra i territori.

6. *La nascita e la costituzionalizzazione dell'idea federale in alcuni Stati del Sud America*

Nell'America del Sud l'idea federale affermatasi nel periodo indipendentista permane tuttora in alcuni ordinamenti come l'Argentina, il Venezuela, il Brasile; in altri ha avuto, invece, una vita temporalmente limitata: è il caso della Colombia che visse nel secolo XIX una trentennale fase federale, e del Cile ove il dibattito si svolse prevalentemente sul piano culturale, dal momento che, a causa della tumultuosa realtà del paese, i diversi tentativi di istituzionalizzare una forma di Stato federale non ebbero esito positivo⁹².

Il movimento indipendentista in Cile fu promosso dall'esterno grazie all'appoggio fornito dalla Provincia di Buenos Aires e all'iniziativa del generale San Martín che organizzò a Mendoza un esercito di liberazione (*El Ejército de las Andes*); inoltre, i primi governi rimasero in carica solo per pochi mesi e le Carte costituzionali ebbero il carattere della provvisorietà a causa dell'opposizione di alcune Province e dell'ostilità crescente della aristocrazia e della Chiesa cattolica.

⁹¹ Per riferimento ai testi costituzionali si veda: E. ROZO ACUÑA, *Il costituzionalismo del Messico e dell'America centrale. Evoluzione politico-costituzionale e Carte costituzionali*, Torino, 2008.

⁹² In generale: D.L. LANGLEY, *The Americas in the Age of Revolution 1750-1850*, New Haven, 1996; J. LYNCH, *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*, Barcelona, 1989.

Nel 1823 si avviò una più matura fase costituente, nella quale svolse un ruolo di primo piano Miguel Infante, il quale aveva ricoperto importanti cariche e appoggiato la causa indipendentista, facendo parte della Giunta di governo del 1810: tale personalità ispirò la legge sull'abolizione totale della schiavitù del 24 luglio 1823 e fu un difensore convinto delle libertà civili⁹³.

Il Congresso costituente – composto da 56 deputati e 49 supplenti – iniziò i suoi lavori nel 1826 e discusse una proposta, avanzata da Ramón Freire, di organizzare il territorio cileno in otto Province, governate da una rappresentanza democratica dei *pueblos*; la suddivisione territoriale riprendeva i confini del periodo tardo-coloniale. Questa proposta fu sviluppata da Miguel Infante il quale estese il principio elettivo a diversi ambiti amministrativi, come i tribunali, i parroci, i governatori, sino a ipotizzare un organo preposto all'amministrazione delle risorse dei territori. Il suo federalismo era alimentato sia dall'esperienza che importanti territori del continente – dagli Stati Uniti d'America a quelli messicani e alle Province unite del centroamerica – si erano resi indipendenti sulla base della scelta federale; sia dalla convinzione che il tipo di Stato unitario avrebbe favorito il dispotismo e traeva tale convinzione dagli esempi offerti dalla storia. Nei suoi scritti ricordò, infatti, che nel corso della Rivoluzione francese, l'idea centralistica propugnata da Danton, Marat e Robespierre propiziò l'assolutismo di Napoleone Bonaparte⁹⁴.

Nonostante l'autorevolezza di questi contributi le posizioni favorevoli a una forma di Stato unitaria e centralizzata si rivelarono molto agguerrite e si fondavano su una pluralità di argomentazioni: dalla considerazione che il principio repubblicano si collegava alle idee di rappresentanza e di democrazia, ma non necessariamente a quella federale, alla convinzione che le Province non sarebbero state in grado di governarsi autonomamente per la mancanza di risorse economiche, la povertà presente in molte zone e il loro livello di istruzione.

Nonostante i rilievi critici, nella sessione del 6 luglio del 1826 fu approvata una mozione favorevole ad adottare per il Cile la forma repubblicana e federale: in tale occasione, lo stesso presidente del *Congreso General Constituyente*, José Ignacio Cienfuegos, motivò la propria fiducia per la forma di Stato federale con la considerazione che la decentralizzazione del potere e la elettività delle autorità dei *pueblos* avrebbe costituito un utile rimedio con-

⁹³ Fu, ad esempio, Presidente della *Junta Superior Gubernativa* tra il 1813 e 1814, poi diplomatico in Argentina.

⁹⁴ Si veda, a proposito del dibattito costituente: H. DELGADO, *¿Federalismo en Chile? Algunos esbozos acerca de su debate legislativo y su promotor en el siglo XIX*, in *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 27, 2014, 103 ss.

tro le tentazioni monarchiche e tiranniche⁹⁵. In tale occasione, il Congresso costituente approvò una risoluzione in base alla quale la «La República de Chile se constituye por el régimen federal, cuya Constitución se presentará a los pueblos para su aceptación».

Ma, agli inizi del 1827 il contesto politico risultò mutato non solo per l'incidenza dei deputati favorevoli a una Repubblica accentrata, ma anche per la diffusione di moti popolari che lamentavano le condizioni di estrema povertà dei territori: tali eventi politici, uniti alla regola secondo cui il testo della nuova Costituzione avrebbe dovuto essere approvato da almeno i due terzi delle assemblee legislative provinciali, rese impossibile la promulgazione di tale testo. Il "sogno federale" rimase tale, anzi, nel 1828 venne approvata una Costituzione che se, da un lato, istituiva una Repubblica rappresentativa, popolare e riconosceva il diritto di voto per i cittadini con più di 21 anni, dall'altro lato, accentrava la gran parte dei poteri nel Governo centrale⁹⁶.

Un'altra esperienza federale – breve, ma significativa – fu vissuta in Colombia, alla fine del secolo XVIII dove si manifestarono delle rivolte che disconoscevano il diritto del Re di Spagna a riscuotere i tributi e rivendicavano l'abolizione della schiavitù: tuttavia, soltanto a partire dal 1810, a Bogotá, i movimenti anticoloniali riuscirono a imporre al Viceré la convocazione di un *Cabildo* per deliberare la formazione d'una giunta governativa; il successo di questo movimento indusse altre Province, le quali istituirono – a loro volta delle Giunte che il 22 dicembre 1810 si riunirono a Bogotá dando vita a un'assemblea costituente.

Queste lotte non riuscirono a unificarsi, inizialmente, attorno all'obiettivo dell'indipendenza, invece di una tendenza centripeta generarono un processo disgregativo, Cartagena si dichiarò Stato sovrano e indipendente da Bogotá, mentre quest'ultima Provincia rivendicò, a sua volta, la propria sovranità costituendosi nello Stato di Cundinamarca, il quale si confederò subito con il Venezuela. Inoltre, l'intero paese fu scosso da conflitti armati alimentati da una duplice contrapposizione: da un lato, la guerra tra i rivoluzionari legati a Bolívar e i controrivoluzionari fedeli alla Spagna; dall'altro lato, la guerra civile fra unionisti e federalisti.

⁹⁵ In dottrina: B. ACHONDO, *Un hombre de Estado: Vida política del federalista chileno José Miguel Infante (1810-1844)*, Santiago de Chile, 2006; V. CASTILLO, *La creación de la República. La filosofía pública en Chile 1810-1830*, Santiago de Chile, 2009; J. ERLBAUM, *El federalismo en Chile, 1826-1827*, Santiago de Chile, 1964; E. VALENZUELA, *El fantasma federal en Chile: La potencia de la reforma regional*, Santiago de Chile, 2003; E. ZAMBRANO, *El ensayo federalista de 1826-27*, Santiago de Chile, 1999.

⁹⁶ I. FERMANDFOIS (coord.), *Chile. Crisi imperial y Independencia. 1808-1830*, Madrid, 2011.

Approfittando di tali contrapposizioni, le truppe fedeli alla Spagna riuscirono a occupare nel 1816 Cartagena e Bogotá, mentre solo nel 1819 – in seguito alla vittoria definitiva di Bolívar – il 17 dicembre 1819, nel congresso di Angostura, fu istituita la Repubblica di Colombia, costituita da tre Dipartimenti (Venezuela, Quito e Cundinamarca). L'assetto istituzionale delineato da Bolívar non ebbe, tuttavia, la forza di durare e venne messo in crisi da diversi fattori: la preoccupante situazione economica e l'eccessivo peso fiscale che gravava sulla popolazione; la presenza di *caudillos* propensi a promuovere colpi di stato e ribellioni; l'accanita lotta fra unionisti e federalisti.

La fragilità di questo contesto istituzionale produsse nel 1829 la separazione del Venezuela dalla Grande Colombia, mentre nell'anno successivo l'Ecuador si costituì in Stato indipendente. Solo nel 1841 si inaugurò una fase effettiva di pace, mentre le elezioni del 1849 decretarono la sconfitta del partito conservatore e l'ascesa al potere dei liberali: questi, guidati dal generale José Hilario López approvarono alcune importanti riforme come l'abolizione della schiavitù, la soppressione della pena di morte per i delitti politici, l'introduzione del suffragio universale. Infine, nel 1853 fu promulgata una nuova Costituzione d'indirizzo federalista, che conteneva disposizioni dirette a limitare il potere del Presidente e dell'esercito: ma tali scelte furono duramente contrastate, al punto che un nuovo colpo di stato determinò il ritorno al potere del partito conservatore.

Il succedersi di governi contrapposti, di moti e di guerre civili non intaccò la propensione delle dirigenze politiche per un ordinamento federale basato sull'indipendenza delle Province, ma la realizzazione di questo obiettivo si manifestò con modalità tali da confermare la fragilità di ogni soluzione istituzionale, di volta in volta, adottata. Nel 1858 si diede vita a una *Confederación Granadina* e, poco dopo, agli *Estados Unidos de Colombia* con un governo conservatore. Successivamente alcuni settori liberali si ribellarono in nome della sovranità degli Stati e proposero dei patti di *Unión federal* che furono ratificati dalla Costituzione del 1863⁹⁷; infine nel 1886, in seguito a una nuova guerra civile, fu approvata un'ulteriore Costituzione che trasformò definitivamente la Colombia in una Repubblica unitaria e centralizzata⁹⁸.

Il movimento federale in Colombia, nonostante la brevità di questa

⁹⁷ Si trattò di un federalismo di tipo "radicale" che riconosceva ampi diritti individuali, la libertà di commercio e limitava i poteri di intervento del Governo federale all'interno degli Stati membri.

⁹⁸ Si veda: AA.VV., *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Bogotá, 1997; J. AROSEMENA, *Constitución de los Estados Unidos de Colombia con antecedentes históricos y comentarios*, in *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano*, 5, 2005, 5 ss.; E. CRUZ RODRÍGUEZ, *El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1856)*, in *Historia crítica*, 44, 2011, 105 ss.

esperienza, appare meritevole di considerazione in quanto rappresenta un esempio di istanze federali con obiettivi disaggregativi: come testimonia il succedersi degli eventi che abbiamo sommariamente richiamato, la forma federale si parve un assetto istituzionale funzionale a consentire alle oligarchie regionali di conservare, all'interno della Repubblica, il controllo sui rispettivi territori e la capacità di influenzare le decisioni del centro⁹⁹.

La realtà storica si premurò che contraddire il pensiero teorico delle *élites* culturali democratiche: le prime, che si erano formate attraverso la lettura delle opere di Tocqueville, riteneva che la decentralizzazione del potere potesse contrastare l'esercizio autoritario del potere centrale e favorire il controllo dei cittadini sulle decisioni pubbliche¹⁰⁰, per contro, gli eventi storici hanno evidenziato come il pensiero federale rifletteva (come uno specchio) l'incapacità dei ceti dirigenti di plasmare una classe politica nazionale in grado di unificare i distinti interessi dei territori¹⁰¹.

La prima esperienza federale si realizzò in Venezuela, che fu anche il primo paese dell'America ispanica a dichiarare la propria indipendenza nel 1810. La sollevazione delle Province ebbe come detonatore le coeve vicende spagnole e la convocazione a Cadice delle *Cortes generales del Reino*. Mentre con la sollevazione del *Cabildo* di Caracas e la deposizione del Governatore si avviò il processo di formazione di un nuovo Stato, indipendente dalla Spagna: in tutte le Province furono convocate le elezioni per istituire un *Congreso General* delle Province il quale – con funzioni costituenti – si radunò a Caracas nel marzo del 1811.

Le vicende politiche furono inevitabilmente condizionate dalla personalità e dal pensiero politico di Simón Bolívar, nonché dalla continua conflittualità tra *caudillos* locali e potere nazionale. Sul piano culturale, poi, è interessante evidenziare la pluralità delle influenze culturali: da un lato, fu approvata una Dichiarazione dei diritti dell'uomo chiaramente ispirata al pensiero costituzionale francese, dall'altro lato, la Costituzione del 1811 optò per una forma di Stato Confederale (le Province Unite del Venezuela) che assunse la natura di patto federativo tra le Province.

L'attrazione esercitata dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America fu notevole e, come opportunamente ci ricorda Brewer Carías, fu favorita dalla

⁹⁹ Va considerato, a questo proposito, che, con la Costituzione del 1863, la legge elettorale assicurava al partito maggioritario di ciascuno Stato una rappresentanza alla Camera e al Senato che escludeva le forze minoritarie.

¹⁰⁰ Così, A. TIRADO MEJÍA, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Bogotá, 1983, 64 ss.

¹⁰¹ J. VEGA, *La federación en Colombia (1810-1912)*, Bogotá, 1952; R.L. GILMORE, *El federalismo en Colombia 1810-1858*, Bogotá, 1995; A. TIRADO MEJÍA, *Descentralización y centralismo en Colombia*, Bogotá, 1983.

pubblicazione e dalla diffusione a Caracas del pensiero di Paine (*Dissertations on the Principles of Government*) e di John McCulloch (*Concise History of the United States, from the Discovery of America till 1807*), nonché dall'attività della rivista *Gaceta de Caracas* che pubblicò numerosi testi di autori federalisti¹⁰². Tuttavia, la Costituzione federale degli Stati Uniti d'America non rappresentò tanto un "modello" da importare, quanto un riferimento ideale, una bandiera da sventolare nell'intenso dibattito politico presente nel paese e per favorire l'unificazione politica di territori decentralizzati già plasmatis dal colonialismo spagnolo.

Tuttavia, il processo costituente del 1811 ebbe una vita effimera a causa dell'occupazione del territorio da parte delle truppe spagnole nel 1812 e del successivo inizio della guerra di liberazione di Simón Bolívar (1813). Il *Libertador*, in particolare, fu molto critico nei confronti di siffatta esperienza, a cui rimproverò di aver prodotto una rivoluzione non popolare, ma promossa dall'aristocrazia coloniale con l'obiettivo di assumere il controllo delle terre colonizzate e coltivate dai predecessori. Sotto il profilo costituzionale, poi, si lamentò per il mancato riferimento nel testo costituzionale al principio di sovranità popolare, alla separazione dei poteri, all'autonomia della magistratura. Criticò duramente, infine, la debolezza dei poteri confederali nei confronti di autonomie provinciali che erano controllate da *caudillos* civili e militari. A suo avviso, infatti, alla luce dei caratteri culturali e storici del Venezuela, l'opzione a favore di una sovranità frazionata avrebbe prodotto una forma di governo debole, nelle mani del caudillismo locale¹⁰³.

Con l'avvio della guerra civile il Venezuela si trovò a vivere una situazione di anomia costituzionale, dal momento che la Costituzione del 1811 non era più vigente, mentre la Costituzione di Cadice del 1812 non venne applicata nei territori occupati dagli spagnoli. Un punto di svolta si ebbe nel 1819 allorché il Congresso di Angostura si riunì in sede costituente ed elaborò una Carta costituzionale basata su tre pilastri: la democrazia rappresentativa, la separazione dei poteri e la centralizzazione dello Stato finalizzata alla creazione di una Repubblica una e indivisibile. Inoltre, un Governatore, designato dal Presidente della Repubblica, fu posto al vertice di ogni Provincia.

Questo documento costituzionale ebbe una vigenza temporale limitata, ma suscitò l'interesse della dottrina in quanto sembrò riassumere le idee di Simón Bolívar, il quale propugnava la sovranità popolare invece di quella nazionale e l'unità al posto dell'autonomia dei territori provinciali. L'obiettivo prioritario perseguito da Bolívar consisteva nella riunificazione

¹⁰² Si veda: A. BREWER-CARIAS, *Angostura, 1819*, 43 ss.

¹⁰³ A proposito del pensiero bolivariano: S. BOLÍVAR, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982; E. ROZO ACUÑA, *Simón Bolívar. Obra política y constitucional*, Madrid, 2007.

dei diversi territori che avevano fatto parte del Regno di Spagna: di conseguenza, si pose l'obiettivo di dar vita a un nuovo, più ampio Stato che, con il nome di Repubblica di Colombia, avrebbe dovuto unire gli Stati di Venezuela e Nuova Granada¹⁰⁴.

Tuttavia, questo progetto – pur alimentato da una forte spinta ideale – naufragò per motivi di natura politica ed economica: tra i primi vanno annoverati i forti conflitti tra le autorità civili e quelle militari (contrarie al progetto), nonché l'opposizione della città di Caracas che si rifiutò di prestare giuramento alla nuova Costituzione. Con riferimento ai secondi, invece, va considerata la nota opposizione dei *caudillos* provinciali che, impossessatisi del latifondo coloniale, avevano acquisito il controllo economico del paese attraverso un sistema oppressivo, basato sulla schiavitù e sulla sudditanza delle popolazioni rurali¹⁰⁵.

Questo ambizioso tentativo di riunificazione dei territori fallì e, nel 1830, due distinte assemblee costituenti – riunitesi rispettivamente a Bogotá e Valencia – approvarono la formazione di due Stati indipendenti: la Colombia e il Venezuela.

La Costituzione che diede vita alla Repubblica autonoma del Venezuela affermò il principio della sovranità nazionale e qualificò il governo come «repubblicano, popolare, rappresentativo, responsabile e alternativo»; sotto il profilo della forma di Stato, poi, venne previsto un assetto intermedio tra centralismo e federalismo, costituito da Province, dotate di ampia autonomia e presiedute da un Governatore indicato dalle rispettive Deputazioni, ma dipendente dal potere esecutivo centrale¹⁰⁶. Si diede vita, in definitiva, a un ibrido di difficile definizione, che poteva avvicinarsi ai futuri ordinamenti unitario a base regionale o a un assetto federale “ipercentralizzato”, che la dottrina qualificò come «*pacto regional-caudillista-federal*»¹⁰⁷.

A sua volta, l'esperienza del federalismo si caratterizza in Argentina per

¹⁰⁴ Si veda: A. BREWER-CARÍAS, *Angostura, 1819. La reconstrucción y la desaparición del Estado del Venezuela*, cit.; A. BREWER-CARÍAS, *Instituciones Políticas y Constitucionales. Evolución histórica del Estado*, Caracas, 1996; AA.VV., *La Independencia y el Estado constitucional en Venezuela: como obra de civiles (19 de abril de 1810, 5 de julio de 1811, 21 diciembre de 1811)*, Miami, 2018; C. PARRA PÉREZ, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959; E. PLAZA, R. COMBELLAS, *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Caracas, 2005; P. GRASES, *Pensamiento político de la emancipación venezolana*, Caracas, 1988; J. ROMERO, L.A. ROMERO, *Pensamiento político de la emancipación 1790-1825*, Caracas, 1977.

¹⁰⁵ Cfr., F. BRITO FIGUEROA, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, I, Caracas, 1966, 192 ss.

¹⁰⁶ A. BREWER-CARÍAS, *Angostura, 1819. La reconstrucción y la desaparición del Estado del Venezuela*, cit., 258 ss.

¹⁰⁷ Così, J. CARPIZO *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973, 40.

una evidente dissociazione tra i presupposti culturali che hanno ispirato le *élites* politiche e le motivazioni “concrete” che hanno favorito la formazione di un ordinamento federale. I primi sono chiaramente riconducibili al pensiero teorico di lingua inglese e al testo della Costituzione statunitense, che ha influenzato la Costituzione argentina del 1853: sia per quanto riguardava la forma di Stato (federale) e quella di governo (il potere esecutivo esercitato dal Presidente della Repubblica, il bicameralismo con un Senato rappresentativo in misura eguale dei territori), sia con riferimento al sistema giurisdizionale (*judicial review*).

Le ragioni concrete che orientarono l'evoluzione costituzionale di quei territori furono, invece, individuabili in una *mezcla* di fattori eterogenei: alcuni comuni alle coeve esperienze in America latina, come la preesistenza di un sistema di Province dotate di un governo, un sistema giudiziario e proprie monete; altri riconducibili a elementi di natura geografica (come la grande distanza tra i territori, la differenza di clima, l'assenza di adeguate vie di comunicazione tra le Province) o ragioni politiche (come le rivalità tra i territori, l'impossibilità di privare i territori di competenze e privilegi acquisiti nel tempo). D'altra parte, la stessa decisione di trasformare l'originaria sovranità delle Province in uno *status* di autonomia all'interno di uno Stato unitario non suscitò reazioni sostanziali, dal momento che tale scelta fu considerata funzionalmente opportuna¹⁰⁸.

La fase costituente fu a lungo condizionata dal contrasto tra la Provincia Buenos Aires e gli altri territori: la prima aspirava ad affermare il predominio sull'intera Nazione, gli altri rivendicavano una condizione di effettiva autonomia rispetto al centro. Questa contrapposizione spiega perché la costituzionalizzazione di un ordinamento federale avvenne con ritardo rispetto all'acquisizione dell'indipendenza (in ciò differenziandosi dal Messico ed avvicinandosi all'esperienza della Colombia).

Una volta ottenuta l'indipendenza dalla Spagna nel 1816, le prime carte costituzionali approvate da assemblee costituenti nel 1819 e nel 1826 vennero respinte dalle Province a causa del loro carattere spiccatamente centralista; si dovette attendere il 1853 perché un ulteriore Congresso generale costituente virasse per un assetto federale: l'art. 1 affermava che “la Nazione argentina ha come sua forma di governo una forma rappresentativa, repubblicana e federale”.

¹⁰⁸ Sulle ragioni del federalismo argentino: G. BIDART CAMPOS, *El federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad*, in *Federalismos latinoamericano: México, Brasil, Argentina, México*, 1993; M. MUÑIZ, *Entorno a la formación histórica constitucional del federalismo argentino*, in *La Ley*, 20 novembre 1969; A.M. HERNÁNDEZ, *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, Córdoba, 2009; M. ROSTI, *Evoluzione giuridica dell'Argentina indipendente*, Milano, 1999; J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, México, 1973.

L'approvazione di questo documento costituzionale ebbe il merito di porre fine a un lungo periodo di lotte che aveva dilaniato la nazione argentina; tuttavia, l'effettiva unificazione dei territori all'interno della forma Repubblica non fu possibile immediatamente in quanto ai lavori del Congresso generale non parteciparono i rappresentanti di Buenos Aires, temendo di perdere quella supremazia che la città aveva quasi ininterrottamente esercitato sulle altre parti della Nazione.

Soltanto l'11 novembre del 1859 Buenos Aires entrò a far parte della Confederazione e tale decisione rese necessaria l'approvazione nel 1860 di una nuova Carta costituzionale che, comunque, confermò nelle sue linee fondamentali l'originario testo del 1853.

Il *federalizing process* argentino ha presentato delle caratteristiche che lo avvinano – per alcuni aspetti – all'esperienza del Messico: anche in questo caso, infatti, prende le mosse dall'iniziativa delle Province che, attraverso l'approvazione di “patti interprovinciali”, delinearono la struttura del futuro Stato: la *Convención del Pilar* (1822) ha introdotto il principio che “le Province firmatarie si riconoscono autonome e accettano il principio del federalismo; a sua volta, il *Patto federale* (1831), pur confermando l'obbligo assunto da ciascuna Provincia di dar vita a una forma federale di Stato, riaffermò il loro diritto di dotarsi di proprie istituzioni e organi di governo. Infine, l'accordo di *S. Nicolas de los Arroyos* (1852), firmato dai governatori provinciali, decise la convocazione di una Costituente, i cui lavori si conclusero con l'approvazione della Carta costituzionale del 1853.

Il processo politico che abbiamo sommariamente richiamato trova una formalizzazione esplicita nel preambolo costituzionale che fa riferimento a “patti preesistenti” e, soprattutto, nell'art. 101 Cost., il quale statuì che “le Province conservano il loro potere “.Tuttavia, nonostante la qualificazione formale della forma di Stato, le competenze provinciali risultarono limitate rispetto a quelle riservate alla Federazione, così come fu valorizzato il ruolo della Capitale alla quale fu attribuita la possibilità di esercitare un'importante influenza unitaria e accentratrice¹⁰⁹.

A proposito della ripartizione delle competenze tra la Federazione e le Province si può evidenziare, in primo luogo, che la Costituzione riconosce alle Province il potere sia di dotarsi di una propria Costituzione nel rispetto dei principi fondamentali presenti nel documento federale, sia di partecipare indirettamente – tramite il Senato – al procedimento di revisione costituzionale. I meccanismi di distribuzione delle competenze normative tra i livelli istituzionali erano assai articolati, comprendendo sia competenze esclusive (della Federazione e delle Province), sia concor-

¹⁰⁹ Sul punto si rinvia a: M. ANNESI, *La Costituzione argentina*, Roma, 1946.

renti (soprattutto in materia di popolazioni indigene e di salute pubblica) o che richiedono il voto favorevole della Federazione e delle Province (come nel caso dell'individuazione della capitale e della creazione di nuove Province).

Determinante fu, infine, l'attribuzione in forma esclusiva alla Federazione di importanti competenze finalizzate a garantire e rafforzare l'unitarietà del sistema (potere di intervento federale, poteri di emergenza e di sospensione dei diritti): il ricorso frequente a tali poteri ha rappresentato il mezzo che ha consentito alla Federazione di modificare in senso centralistico l'impianto federale della Repubblica argentina¹¹⁰.

Infine, il federalismo brasiliano – a testimonianza della varietà di tipi di federalismo presenti nella storia costituzionale dell'America latina – può essere annoverato tra gli esempi di Stati federali centralizzati, in quanto il Governo federale è in grado di interferire in modo significativo sulle questioni di interesse delle entità sub-statali.

Anche in questo caso la forma di Stato federale fu plasmata in base alle vicende storiche e politiche che hanno caratterizzato la vita dell'*ex* colonia portoghese nella fase successiva alla conquista dell'indipendenza. Quei territori offrivano al Regno portoghese sia un'importante base per il rifornimento delle navi che proseguivano la loro rotta in direzione delle Indie, sia la possibilità di sfruttare la ricchezza di materie prime di quei territori: tali risorse erano concentrate monopolisticamente nelle mani di alcune famiglie che detenevano stabilmente il potere grazie a un sistema clientelare e patronale.

Una prima svolta nella continuità politica e istituzionale di quei territori si ebbe agli inizi del XIX secolo allorché, in seguito all'invasione di Lisbona da parte di Napoleone, la famiglia reale e la Corte portoghese furono costrette a trovare riparo a Rio de Janeiro, che acquisì lo *status* di capitale del «Regno del Portogallo, del Brasile e di Algarve». La presenza della famiglia reale portoghese favorì la formazione di una prima struttura statale e di una, embrionale pubblica amministrazione: di conseguenza, il Brasile cessò di essere una colonia e iniziò ad esercitare effettivamente le funzioni proprie di un ordinamento statale. Quei territori acquisirono la loro indipendenza effettiva soltanto nel 1822, in seguito alla ribellione promossa da Dom Pietro e alla successiva approvazione, nel 1824, di una Costituzione Imperiale che sancì la separazione del Brasile dal Portogallo.

Tale documento aveva un'impostazione centralista di tipo verticale i Municipi erano alle dipendenze dei governi provinciali e le Province alle dipendenze del potere centrale; riconosceva alcuni diritti fondamentali propri

¹¹⁰ Oltre agli autori sopra citati, si rinvia allo studio di L. MELICA, *Federalismo e libertà. I modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, 2002, 131 ss.

dell'ideologia liberale, mentre il suffragio era ristretto e su base censitaria, escludendo la maggior parte della popolazione dal processo elettorale¹¹¹. Un elemento di originalità del testo costituzionale risiedeva nella previsione di un "Potere Moderatore" competente ad esercitare un embrionale forma di controllo politico di costituzionalità.

Le *élites* liberali avevano studiato e approfondito il pensiero costituzionale degli Stati Uniti d'America, però, si rivelò impossibile applicarlo al contesto sociale e politico del Brasile, profondamente differente: se gli Stati Uniti d'America conquistarono l'indipendenza animati da uno spirito repubblicano e lottando per i diritti civili, in Brasile il "sogno" repubblicano rimase circoscritto a settori minoritari della popolazione e venne decisamente represso. Le classi e dirigenti del Brasile optarono per un regime monarchico, senza affrontare le cause che stavano alla base delle forti tensioni sociali del periodo coloniale. Il loro obiettivo primario consisteva nella creazione di un potere centrale forte, che evitasse frammentazione che stava caratterizzando l'esperienza degli altri territori dell'America ispanica, assicurando l'unità territoriale e favorendo la formazione di un sentimento nazionale.

La "fase" imperiale ebbe il suo apogeo nel ventennio tra il 1850 e il 1870, ma successivamente cominciò a entrare in crisi per la crescente opposizione dei liberali radicali e di alcune importanti istituzioni come l'esercito e la Chiesa cattolica: la loro contestazione si organizzò sulla base di alcune rivendicazioni fondamentali come il superamento dell'istituto della schiavitù e l'introduzione di una forma di Stato repubblicana e federale.

A proposito della schiavitù, uno dei principali *leader* dell'esercito (il maresciallo Deodoro da Fonseca) inviò un documento alla principessa Isabel, figlia di D. Pedro II, comunicando che i militari si rifiutavano, da quel momento in poi, di perseguire gli schiavi; nello stesso anno anche la Chiesa cattolica si pronunciò, per la prima volta, a favore dell'abolizione della schiavitù; tale opposizione costrinse la principessa Isabel, reggente dell'Impero in assenza del padre che era in Europa, ad approvare la Legge Aurea che dispose la liberazione degli schiavi (13 maggio, 1888).

Con riferimento, poi, all'assetto istituzionale, era evidente che l'organizzazione politica concepita nel 1822 non corrispondeva più agli interessi delle classi emergenti, rappresentate dalle *élites* urbane e dai proprietari terrieri delle regioni del caffè: questi ceti sociali, pur producendo buona parte della ricchezza del paese, si sentivano esclusi dalle strutture politiche dell'Impero. Fu, quindi, presentato nel 1870 il Manifesto del Partito repubblicano, che

¹¹¹ Così: M. FIGUEIREDO, *Il modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)*, in *Istituzioni del federalismo*, 5-6, 2010, 518 ss.

identificava la Repubblica con la democrazia rappresentativa e l'elettività del Capo dello Stato.

La soluzione repubblicana apparve, inoltre, la più idonea a conseguire la concordia tra «*pátrias americanas de origem portuguesa*»: se il federalismo originario seguiva un processo centripeto, quello brasiliano si realizzò seguendo un movimento inverso in cui il potere centrale rinunciò a parte delle sue prerogative a beneficio del decentramento politico e amministrativo. Tuttavia, questo processo si affermò – come già accadde nella fase dell'indipendenza – si affermò senza un'effettiva partecipazione popolare e il suo esito fu facilitata dalla mancanza di prestigio di cui godeva la Monarchia. Il compito di passare dalla Monarchia al nuovo regime fu affidato, infatti, all'esercito e venne portato a termine da un *golpe* militare con cui il maresciallo Deodoro da Fonseca sciolse il Gabinetto imperiale e proclamò la Repubblica (15 novembre, 1889)¹¹².

Successivamente, la Costituzione del 1891 istituì una Repubblica federale articolata in venti Province che diedero vita agli Stati Uniti del Brasile; inoltre optò per un federalismo di tipo dualista, in cui gli Stati membri godevano di un potere di autorganizzazione nel rispetto dei principi dell'Unione. Tuttavia, i concetti evocati nel dibattito costituente risultarono spesso confusi, dal momento che a proposito della qualificazione della forma di Stato si fece riferimento a nozioni contrastanti (come quelle di decentramento, di federalismo o assetto confederale), mentre lo *status* dei livelli istituzionali *sub* federali fu definita con una pluralità di termini tutt'altro che omogenei (autonomia, sovranità, indipendenza)¹¹³.

Nonostante il mutamento della forma di Stato, i poteri del governo centrale non vennero sostanzialmente intaccati e, nella sostanza, permangono tuttora, nonostante le successive revisioni costituzionali: storia costituzionale del paese presenta alcune costanti che non sono mai venute meno, come il forte interventismo centrale, il frequente ricorso agli stati di eccezione, l'accentramento conseguente dei processi decisionali¹¹⁴.

Infine, va evidenziato che anche in Brasile, come nelle altre esperienze di

¹¹² J. MURILO DE CARVALHO, L.M. BASTOS PEREIRA, *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*, Rio de Janeiro, 2009; G. BOEHRER, *Da Monarquia à República: História do Partido Republicano do Brasil (1870-1889)*, Rio de Janeiro, 1954; R. CARNEIRO PESSOA, *A ideia republicana no Brasil através dos documentos*, São Paulo, 1973, R.M. GODOY SILVEIRA, *Republicanism and federalism*, Brasilia, 1978.

¹¹³ Più chiaramente fu, invece, l'obiettivo di realizzare una sostanziale secolarizzazione dello Stato, codificando la separazione tra Chiesa e Stato e proibendo l'insegnamento religioso nelle scuole.

¹¹⁴ Cfr., R. MACHADO HORTA, *A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964.

federalizzazione del continente latinoamericano, i criteri di individuazione e di organizzazione delle entità decentrate furono condizionate dalla storia amministrativa e politica del paese. Infatti, già nel corso del periodo coloniale le terre furono suddivise in lotti e affidate in concessione, tramite una Carta di Donazione, a gruppi sociali eterogenei, composti da piccola nobiltà, burocrati e commercianti legati alla Corona (le *capitanías hereditarias*). La proprietà di questi territori continuava ad appartenere esclusivamente al Re del Portogallo, mentre i diritti e i doveri dei capitani donatari erano contenuti in un documento denominato *Foral*. Essi si relazionavano direttamente con la madrepatria e godevano di prerogative tipiche del sistema feudale¹¹⁵.

Queste *Capitanías* furono la base di riferimento per definire la mappa del decentramento territoriale: nel 1815 furono trasformate in Province, nel 1822, anteriormente alla separazione dal Portogallo, furono aumentate di quattro unità; infine, nel 1889 le Province divennero gli Stati del nuovo ordinamento federale.

7. *In conclusione. Peculiarità e limiti dell'esperienza federale in America latina*

Con l'espressione America Latina si sono generalmente indicati i territori e gli Stati che si collocano tra il Rio Bravo e Capo Horn, in contrapposizione con l'Anglo-America rappresentata dagli Stati Uniti d'America e dal Canada. Tuttavia, l'omogeneità di questi ultimi territori è maggiore di quella che caratterizza l'America latina, che è stata considerata un "universo semantico" al cui interno convivono realtà non omogenee, ma accomunate da alcuni elementi agglutinanti come la storia, la lingua, la religione, l'eredità giuridica e culturale¹¹⁶. Non sembra, quindi, possibile parlare genericamente di federalismo latinoamericano, in quanto la storia ci presenta una pluralità di ordinamenti federali i quali, pur presentando dei profili formali e delle fonti di ispirazione comuni, si diversificano sia per il concreto *federalizing process*, sia per rendimento istituzionale.

Se l'opzione federale negli Stati Uniti d'America ha costituito una scelta

¹¹⁵ Ad esempio, esercitavano il monopolio della giustizia e del comando militare, potevano fondare villaggi e donare lotti di terra non coltivati, avevano il controllo di alcuni settori economici (come i mulini ad acqua, le raffinerie dello zucchero e le saline), potevano fare schiavi e venderli in madrepatria. Inoltre, potevano nominare funzionari locali, giudicare dei gravami e ricorsi, comminare la pena di morte ai contadini, agli schiavi e agli indios, nonché l'esilio fino a dieci anni per i sudditi di ceto superiore.

¹¹⁶ Così: J. CARPIZO, *Derecho constitucional latinoamericano y comparado*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 114, 2005, 949 ss.

irreversibile, lo stesso non si può dire per molti Stati dell'America latina in cui il confronto tra le alternative fu assai aspro e diede vita alternativamente a ipotesi federali impregnate di centralismo o a forme di Stato accentrate, ma aperte al riconoscimento di forme di autonomia per i territori. In genere, il dilemma tra federalismo o centralismo ha attraversato l'intera, loro storia costituzionale, mentre nel caso del Cile e della Colombia ha contrassegnato solo la fase iniziale dell'indipendenza.

Nel diritto comparato, il principio federale ha saputo affermarsi e durare nel tempo in quelle realtà in cui ha potuto associarsi ad altri aspetti tipici del costituzionalismo come il principio democratico e il bilanciamento tra i poteri; nell'esperienza dell'America latina, invece, tale saldatura non è riuscita appieno a causa di alcune controtendenze presenti, come un certo *deficit* democratico, l'iperpresidenzialismo con la conseguente verticalizzazione gerarchica delle relazioni tra il centro e i territori, la forza dei gruppi di potere locali che hanno favorito una progressiva *desnaturalización del sistema federal*¹¹⁷.

Un'altra distinzione riguarda la natura dei processi di federalizzazione, che presentano casi di ordinamenti federali promossi dai territori e altri realizzati dal centro verso la periferia.

Appartengono alla prima tipologia le esperienze del Messico e dell'Argentina. Nel primo caso, il processo politico ascensionale fu avviato dalle Deputazioni provinciali di Jalisco, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Yucatàn, Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro, le quali – dopo aver affermato la propria indipendenza ed essersi dotati di propri organi di governo – promossero attraverso appositi patti la nascita di una Federazione basata sull'eguaglianza tra le sue componenti interne.

Il federalismo argentino, a sua volta, ebbe il suo perno non nelle Province, ma nei Municipi: come testimonia il ruolo trainante svolto dai moti indipendentisti promossi dal *Consejo* di Buenos Aires, subito seguito dalle decisioni di altri Consigli comunali. Anzi, per le ragioni evidenziate in precedenza, Buenos Aires non partecipò ai lavori del Congresso costituente di Santa Fe del 1853, ma solo nel novembre del 1859 aderì alle clausole costituzionali della Costituzione federale.

Opposta fu, invece, l'esperienza venezuelana: se la Dichiarazione di Indipendenza del 1811 formalizzò un patto tra i territori, le Costituzioni del 1819 e del 1821 – invece – hanno dato vita a uno Stato unitario, diretto dall'alto, suddiviso in Dipartimenti sotto il controllo del Governo nazionale. In questo caso il *federalizing process* fu il prodotto di una tendenza decentra-

¹¹⁷ Si veda: J. REYES HERÓLES, *Federalismo y centralismo, México: historia y política*, Madrid 1987, 151 ss.; J. CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, cit.

lizzatrice, che in occasione della Costituzione del 1830 suddivise il territorio in Province, rette da un governatore dipendente dal Potere esecutivo e da una Deputazione composta da membri eletti. Tale tendenza trovò un'ulteriore variante nella Costituzione del 1857 che optò per la soppressione delle Province a vantaggio del *poder municipal*, il cui governatore era eletto, a partire dall'anno successivo, a suffragio universale.

Sotto il profilo dell'organizzazione costituzionale e della relazione tra i livelli istituzionali il parametro di riferimento fu costituito indubbiamente dalla Costituzione federale degli Stati Uniti d'America del 1776: tale influenza fu in un certo senso naturale non solo in quanto si trattava dell'unico modello di riferimento, ma anche in considerazione della vicinanza territoriale, della *vis* attrattiva che la Costituzione nordamericana e i *Federalist Papers* esercitarono sulle élites politiche e culturali dell'America latina¹¹⁸.

Della soluzioni individuate per la Costituzione degli Stati Uniti d'America le *ex* colonie spagnole ripresero la presenza in ambito federale di organi di rappresentanza nazionale (la Camera e il Presidente, che rappresentano il popolo degli Stati Uniti d'America) e statale (il Senato)¹¹⁹, la distribuzione tra i livelli istituzionali tutte le funzioni pubbliche¹²⁰, l'adozione del criterio

¹¹⁸ M. FERRER MUÑOZ, J. LUNA CARRASCO, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, 1996; A. ROIG, *El pensamiento social y político iberoamericano del siglo XIX*, Madrid, 2000; J.A. AGUILAR RIVERA, R. ROJAS, *El republicanismo en Hispanoamérica*, México, 2002; A. ANNINO, R. BUVE, *El liberalismo en México*, Hamburg, 1993; S. MERLE SIMMONS, *La revolución norteamericana en la independencia de Hispanoamérica*, Madrid, 1992.

¹¹⁹ Si possono ricordare l'art. 12 della Costituzione messicana del 1824 («La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la población. Cada estado nombrará dos senadores, según prescriba la Constitución»), l'art. 46 della Costituzione argentina del 1853 («El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios; y dos de la Capital elegidos en la forma prescripta para la elección del presidente de la Nación»), l'art. 30 della Costituzione brasiliana del 1889 («O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados»), ovvero l'art. 93 della Costituzione del 1821 della Colombia («El Senado de Colombia se compone de los Senadores nombrados por los Departamentos de la República, conforme a esta Constitución. Cada departamento tendrá cuatro Senadores»). Si differenzia, invece, la soluzione prescelta in Venezuela, dove la Costituzione del 1811 modula la rappresentanza di ciascuna Provincia in base alla popolazione residente (art. 46).

¹²⁰ La natura dualistica del modello nordamericano si rinviene, ad esempio, nell'art. 20 della Costituzione messicana del 1824 («El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes legislativo, ejecutivo, y judicial»), nell'art. 5 della Costituzione argentina del 1853 («Cada provincia dictará para sí una Constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones»). e nell'art. 62 della Costituzione del Brasile.

degli *enumerated powers* per definire le competenze federali¹²¹, la presenza di clausole finalizzate a salvaguardare l'unitarietà dell'ordinamento¹²².

Rappresenta, invece, un importante elemento distintivo la decisione delle Costituzioni federali dell'America Latina di introdurre ampi cataloghi di diritti fondamentali nel corpo stesso della Costituzione federale. Così come sembra interessante focalizzare l'attenzione sulle diverse soluzioni che gli ordinamenti federali latinoamericani hanno adottato in tema di revisione della Costituzione. In via preliminare va precisato che, di norma, gli Stati federali prevedono un coinvolgimento obbligatorio degli enti rappresentativi delle comunità territoriali: una regola che trova un fondamento nel fatto che i sistemi federali si sono storicamente formati sulla base della volontà di ordinamenti originariamente sovrani di "stare insieme" e della decisione di pattuire collettivamente i principi ispiratori comuni, l'organizzazione centrale e la natura delle relazioni istituzionali.

Di conseguenza, i contenuti delle Carte costituzionali, esprimendo un patto tra eguali, non possono essere modificati unilateralmente, senza il concorso degli Stati che formano la Federazione: tale partecipazione può essere assicurata sulla base di molteplici tecniche, riconducibili, in genere, all'alternativa tra chi opta per una diretta partecipazione delle comunità territoriali al procedimento di revisione e chi affida indirettamente tale partecipazione alla particolare struttura della Seconda Camera¹²³.

¹²¹ Alla base del Patto federativo che ha prodotto la Costituzione del Venezuela del 1811 vi è l'affermazione che «en todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia: en uso de ellas, tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial». A sua volta la Costituzione dell'Argentina, riprendendo la formula contenuta nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, statuisce all'art. 105 che «*las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*»; mentre nel successivo articolo si riconosce il loro potere di darsi proprie istituzioni locali, di eleggere i governatori e gli organi legislativi senza «*intervención del Gobierno federal*». Mentre secondo la Costituzione del Brasile rientra nelle competenze dello Stato «*todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição*».

¹²² Nelle Costituzioni latinoamericane del periodo dell'indipendenza non mancano neppure clausole generali che legittimano un intervento sostanziale dei poteri federali in ambiti di competenza delle Province: come l'intervento federale per garantire la forma repubblicana di governo o respingere invasioni straniere o di altre Province (art. 6 Costituzione Argentina); ovvero clausole indeterminate capaci di interferire su di una pluralità di materie di competenza provinciale come quella contenuta nell'art. 67 della Costituzione argentina, ovvero nell'art. 13.2 della Costituzione messicana.

¹²³ Si veda per tutti: T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001.

Ad esempio, la Costituzione argentina ha scelto la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale del Senato e richiede una deliberazione assunta a maggioranza dei 2/3 dei componenti (art. 30); mentre la Costituzione del Brasile fa riferimento alla partecipazione diretta degli Stati, prevedendo che due terzi delle Province possono sollecitare la revisione costituzionale con una deliberazione approvata dalla maggioranza dei componenti di ciascuna Assemblea legislativa (art. 90). La Carta costituzionale della Colombia, a sua volta, ha adottato un criterio ibrido (che troveremo successivamente in alcuni testi europei): non solo distingue tra revisione parziale o totale della Costituzione¹²⁴, ma prevede anche il rinnovo del corpo legislativo secondo il principio per cui l'assemblea che propone la modifica della Costituzione non può procedere anche all'approvazione del nuovo testo¹²⁵.

Infine, la disciplina costituzionale degli ordinamenti federali della fase indipendentistica conserva un legame con l'assetto amministrativo del periodo coloniale: a differenza degli Stati Uniti d'America, che optarono per una rottura netta con la tradizione costituzionale inglese, in America latina il legame con il passato non viene reciso. In Messico la demarcazione territoriale degli Stati che compongono la Federazione si collega all'esperienza delle *intendencias* e delle Deputazioni provinciali previste dalla Costituzione di Cadice del 1812; in Brasile fu rilevante la precedente suddivisione del territorio in *capitanías hereditarias*; mentre in Argentina il processo di aggregazione fu promosso dai *pueblos* e dagli *ayuntamientos*¹²⁶.

¹²⁴ Secondo l'art. 191 «quando tutto o la maggior parte del territorio della Repubblica che ora è sotto il potere spagnolo è libero, può andare con i suoi rappresentanti a perfezionare la costruzione della sua felicità, e dopo che una pratica di dieci o più anni ha scoperto tutti gli inconvenienti o i vantaggi di questa Costituzione, il Congresso convocherà una grande Convenzione della Colombia autorizzata a esaminarla o riformarla nella sua interezza».

¹²⁵ Secondo l'art. 190 della Costituzione del 1821, se i 2/3 di ciascuna Camera richiede la riforma di alcuni articoli costituzionali, si dovrà rinnovare almeno la metà dei membri delle Camere, i quali potranno quindi deliberare la revisione costituzionale a maggioranza di almeno i 2/3 di ciascuna assemblea.

¹²⁶ Si veda, l'organica comparazione compiuta da: F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El federalismo en América latina*, in *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, 41, 2003, 31 ss.

REPUBBLICA, FEDERALISMO E INDIPENDENTISMO.
IL DIBATTITO SULLA FORMA DI STATO IN SPAGNA

SOMMARIO: 1. Pensiero federale e repubblicano nel costituzionalismo spagnolo. Alcune considerazioni preliminari. – 2. I movimenti federali nel corso del Secolo XIX. Da Cadice al costituzionalismo liberale. – 3. Il *Sexenio Democrático* e la proposta federale nella Prima Repubblica. – 4. Federalismo e autonomia nella Seconda Repubblica. – 5. Caratteri della transizione democratica in Spagna. – 6. Dallo Stato integrale allo Stato composto. Il tema delle nazionalità nel dibattito delle *Corte constituyentes* del 1978. – 7. L'attuazione dello *Estado autónomico* e il dibattito sul suo futuro: tra riforma costituzionale e revisione degli Statuti. – 8. Dall'idea federale al principio di autodeterminazione.

1. *Pensiero federale e repubblicano nel costituzionalismo spagnolo. Alcune considerazioni preliminari*

La Costituzione del 1978, se esaminate nel contesto del costituzionalismo spagnolo, assume le sembianze di un “Giano bifronte”: per un verso, intende segnare una rottura rispetto alla precedente tradizione costituzionale, richiamandosi ai principi della forma di Stato democratica e di diritto, alle esperienze europee del secondo dopoguerra e aprendosi alle organizzazioni sovranazionali che perseguono obiettivi di integrazione economica e di pace. Mentre, per un altro verso, non introduce una cesura radicale nei confronti del proprio passato, al punto che alcune disposizioni appaiono difficilmente interpretabili senza un aggancio alla sua storia costituzionale.

E' il caso, ad esempio, della seconda Disposizione transitoria, che fa riferimento all'esperienza della Seconda Repubblica allorché prevede un procedimento speciale per l'istituzione delle Comunità autonome in quei territori che in passato «*hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía*»; oppure della quinta Disposizione transitoria: quest'ultima conferisce una base costituzionale alla particolare autonomia delle Città di Ceuta e Melilla, in considerazione del fatto che esse furono incorporate nella Corona di Castiglia nel secolo XV¹; la prima invece si riferisce in modo in-

¹ Per riferimenti in merito alla particolare condizione di autonomia di quei territori: E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *Estatutos de autonomía para Ceuta y Melilla*, in Aa.Vv., *La Constitución de 1978 y las Comunidades autónomas*, Madrid, 2003, 525 ss.; M. MARTÍNEZ FERROL, *Ceuta y Melilla (historia, defensa i Mediterráneo)*, Madrid, 1997.

diretto ai precedenti Statuti di autonomia dei Paesi Baschi, della Catalogna e della Galizia.

La specificità storica di alcuni territori è richiamata da altre disposizioni addizionali alla Costituzione: la prima, riconoscendo i diritti storici dei territori forali, si pone nella tradizione di precedenti Costituzioni, che hanno attribuito particolari competenze alle Comunità autonome della Navarra e dei Paesi Baschi². A sua volta, la terza Disposizione addizionale attribuisce all'arcipelago delle Canarie un trattamento economico e fiscale specifico, motivato sia dal carattere dell'insularità, sia dalle esenzioni tributarie concesse dai Re cattolici ovvero dalla zona franca doganale prevista dalla legge 22 giugno 1870 e dalla legge 6 marzo 1900³. Mentre la quarta Disposizione addizionale riserva agli Statuti di Andalusia e Castilla – León la competenza a mantenere più di una *Audiencia Territorial* distribuendo le competenze tra le stesse, nel rispetto dei principi fissati dalla Legge organica sul potere giudiziario.

Ma il peso che la storia costituzionale ha avuto nei lavori delle *Cortes* costituenti è sicuramente emblemizzato dalle difficoltà con le quali è stato possibile addivenire a una formulazione condivisa dell'art. 2 della Costituzione del 1978. In questo caso, l'esigenza di trovare un consenso tra posizioni contrastanti ha partorito una stesura ambigua e generica.

Il riferimento contestuale al carattere unitario dello Stato – ricorrendo a espressioni forse ridondanti come «patria comune ed indivisibile» e «indissolubile unità della Nazione» e al diritto all'autonomia tanto delle Regioni che delle nazionalità cristallizza all'interno del dettato costituzionale una contrapposizione che ha attraversato il dibattito politico e istituzionale dal XIX secolo sino ai nostri giorni.

In particolare, le disposizioni costituzionali che compongono l'art. 2 della Costituzione evidenziano la difficoltà di far convivere l'affermazione della sovranità nazionale con l'idea di una Spagna plurale e multinazionale, ma anche il rapporto controverso tra federalismo e Stato unitario che ha prodotto diversi equivoci culturali e politici. La complessità dell'evoluzione costituzionale della Spagna affonda le sue origini nella storia, almeno a partire

² Ad esempio, la Costituzione del 1845 indicava nel suo preambolo che uno dei suoi obiettivi consisteva nel porre gli antichi *fueros* in sintonia con le attuali necessità dello Stato; mentre nel 1876 la legge di abolizione dei *fueros* sostituì l'amministrazione forale con il diritto locale ordinario. Successivamente, però, altre disposizioni in materia fiscale introdussero il riconoscimento di regimi speciali nei territori baschi. In dottrina, salvo successivi riferimenti, si veda: M. HERRERO, Y. RODRIGUEZ DE MIÑÓN, *Los derechos forales como derechos históricos*, in *Revista española de derecho constitucional*, 52, 1998, 53 ss.

³ Si veda: M. ESTEBAN, C. AMORÓZ, *La reforma del régimen económico-fiscal de Canarias*, in *Instituto de Estudios Fiscales*, Madrid, 1992.

dall'esperienza costituzionale delle *Cortes* di Cadice che ha fatto germinare sentimenti e movimenti politici attenti alla specificità dei diversi territori, nella convinzione che essi non debbano essere oscurati dall'idea di Nazione. In definitiva, non solo la lingua, la razza e la religione, ma anche la storia può essere considerata la «madre che concepisce e partorisce le nazioni»⁴.

Nella sua evoluzione il pensiero federale si è intrecciato con l'ideale repubblicano, ed entrambi hanno costituito il filo conduttore che ha dato continuità a un complesso di valori civici e di principi istituzionali finalizzati a rinnovare i modi di concepire la sovranità, la rappresentanza politica e la partecipazione popolare. Nello stesso tempo, esso ha dato vita a un "mito" politico capace di mobilitare – in tempi e in continenti diversi – ampi strati sociali intellettuali e popolari⁵.

La rivoluzione nordamericana aveva spinto i movimenti di indipendenza delle colonie spagnole ultramarine a differenziarsi dal costituzionalismo monarchico della madrepatria; in Spagna, invece, il dibattito sul futuro istituzionale del paese fu condizionato soprattutto dalla forza della tradizione monarchica e dal pensiero giacobino: la prima evidenziava i vincoli di una secolare politica centralistica; mentre i rivoluzionari francesi avevano teorizzato il principio di uniformità come garanzia dell'eguaglianza tra tutti i cittadini, limitandosi a riconoscere una limitata autonomia alle comunità locali (municipi e province) riassumibili nella formula "centralizzazione politica e decentralizzazione amministrativa"⁶.

Di conseguenza, i principali pensatori del liberalismo spagnolo successivo all'esperienza di Cadice receperono alcuni dei presupposti culturali che avevano alimentato la rivoluzione nordamericana, ma si collocarono all'interno degli «*horizontes ideológicos que competían en el seno del sistema político español*»⁷. A partire dal 1830 si ebbe una mobilitazione, promossa dalle componenti progressiste della società contro lo *Estatuto Real* del 1834, di natura marcatamente conservatrice, che obbligò la reggente María Cristina a proclamare la reviviscenza della Costituzione del 1812.

La loro opposizione alla Monarchia si espresse anche attraverso e la diffusione degli scritti dei pensatori nordamericani, e di altri testi che favorirono la conoscenza delle basi teoriche e dei meccanismi di funzionamento dello Stato federale. Così come fu significativo il ruolo del periodico *El Eco del Comercio*, che nel 1836 stampò e diffuse in molte copie il testo della

⁴ Così, A. CARRETTERO, *La integración nacional de las Españas*, Mèxico, 1957, 49.

⁵ Si veda, in proposito, il Capitolo primo di questo volume.

⁶ Si veda, in proposito, E. CECCHERINI, *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in *Amministrare*, 2, 2006, 259-276.

⁷ Si veda: R. ESCRIBANO ROCA, *Los Estados Unidos en las culturas constitucionales del liberalismo postrevolucionario español (1834-1848)*, in *Historia constitucional*, 2021, 22, 280 ss.

Costituzione statunitense del 1787 e dei primi dieci emendamenti; mentre il testo “*La Democrazia in América*” di Alexis de Tocqueville circolò nella edizione francese⁸. Alla diffusione del pensiero federale contribuì anche l’esperienza diretta di alcuni repubblicani spagnoli esiliati a Londra, tra cui il giurista Lorenzo de Zavala – leader dell’indipendenza messicana – che ammirava la rivoluzione nordamericana al punto di partecipare alla secessione dello Stato del Texas e alla fondazione della relativa Repubblica⁹.

I fautori del pensiero repubblicano e federale sostenevano l’esportabilità anche in Spagna del “modello” nordamericano, animati – però – da un’interpretazione romantica e trionfalistica dello sviluppo storico del federalismo nordamericano, considerato una ribellione legittima contro l’oppressione e la tassazione monarchica, foriera di un grande sviluppo economico e infrastrutturale. Si trattava di posizioni che furono decisamente contrastate dalle diverse componenti del pensiero moderato, che evidenziarono come i temi che furono alla base della rivoluzione delle *ex* colonie inglesi – dalla rappresentanza politica dei territori alla sovranità popolare e al federalismo – non avrebbero potuto essere esportati nel dibattito sull’architettura istituzionale dello Stato liberale in Spagna¹⁰.

Anzi, i *leaders* che, a partire degli anni ’30 del XIX secolo, assunsero la guida dal Partito moderato, contrapposero ai federalisti il pensiero politico di François Guizot e di Benjamin Constant, l’utilitarismo benthamita e dallo storicismo riconducibile a Burke. Inoltre, in seguito alla guerra di annessione contro il Messico (1847-1848), evidenziò come gli Stati Uniti d’America – una volta acquisita l’indipendenza –, assunsero una dimensione imperiale in continuità con la storia politica e costituzionale del Regno Unito: tale giudizio fede venir meno il favore dal pensiero repubblicano spagnolo nei confronti dell’evoluzione del federalismo statunitense¹¹.

In definitiva, si può ritenere che le idee provenienti dall’altro lato dell’oceano ebbero una significativa eco nella formazione dei movimenti repubblicani e federalisti, ma faticarono a conseguire dei risultati concreti e, soprattutto, duraturi; le rivendicazioni federali che si svilupparono in Spagna a partire dalla seconda metà del secolo XIX diedero, infatti, vita a delle soluzioni istituzionali effimere¹². Viceversa, l’idea federale ebbe una vitalità

⁸ Si trattava del volume: A. DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, 1835.

⁹ Si veda: L. DE ZAVALA, *Viage a Los Estados-Unidos del Norte de América*, París, 1834.

¹⁰ Cfr., F. PEYROU, *Los republicanos españoles y los otros. Impacto e influencia de los modelos republicanos foráneos, 1840-1874*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2017, 341 ss.

¹¹ In materia: T. BERTRÁN SOLER, *Monarquía Constitucional: dedicada a los Pueblos Hispano-Americanos que quieran constituirse bajo un sistema Monárquico-Constitucional*, Madrid, 1842; J. DE SALAS Y QUIROGA, *Historia de Inglaterra*, Madrid, 1846.

¹² In proposito: J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional: autonomía*

culturale di indubbia rilevanza, il cui percorso può essere assimilato a un corso d'acqua alimentato da diverse sorgenti, che talvolta segue un percorso carsico, mentre in altre fasi si snoda apertamente.

I principali influssi possono essere individuati nella cultura tradizionale e forale, nel pensiero repubblicano e nel nazionalismo.

La prima individuava nelle autonomie territoriali una possibile difesa delle istituzioni del passato, di antichi privilegi e *fueros* che la modernità stava mettendo in discussione: i suoi principali ambiti di sviluppo si ebbero in Galizia – che si contrappose al costituzionalismo liberale nel nome delle antiche tradizioni e dei diritti storici – e nei Paesi baschi, dove fu forte la lotta per conservare istituzioni e privilegi di origine medioevale – come l'esenzione tributaria e dal servizio militare – che, insieme alla lingua, facevano di quel territorio una realtà differente dal resto della Spagna.

In Galizia, il tradizionalismo cattolico – che ebbe in Alfredo Brañas il suo interprete più autorevole¹³ – rivendicava il recupero delle antiche istituzioni, i privilegi dell'antico regime e le libertà comunali, contrapponendosi allo Stato considerato monopolista del potere politico e soppressore dei privilegi e delle libertà locali. Nella sua prospettiva la rivendicazione dell'autonomia territoriale avrebbe dovuto costituire un meccanismo di difesa della Galizia dalla modernità economica e politica; inoltre, a giudizio di questo pensatore la Nazione spagnola sarebbe una costruzione astratta, mentre «*Cantabria, Vasconia, Cataluña y Galicia son diferentes nacionalidades que habiendo sido unidas artificialmente por la conquista o la voluntad soberana de los monarcas dieron origen al moderno Estado español*»¹⁴.

Anche per il nazionalismo basco, l'idea di Nazione sarebbe una costruzione artificiale, mentre il territorio esprimeva una realtà differente dal resto della Spagna, basata sia sulla storia – intesa come un complesso di elementi come la lingua, la razza, la religione, istituzioni di origine medioevale – sia sul mito della discendenza del popolo basco da un patriarca biblico, nipote di Noè che fu il primo abitante di quei territori. da cui deriva la idea della sovranità originaria del popolo basco¹⁵.

L'identità del popolo basco fu, di conseguenza, plasmata recuperando un passato lontano, secondo una visione “fossilizzata” della storia che avreb-

y centralización en Francia y en España, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, 93 ss.

¹³ Cfr., A. BRAÑAS, *El Regionalismo*, Barcelona, 1889.

¹⁴ Si veda: R. MAÍZ, “España” y “Estado español” en el discurso político del nacionalismo gallego histórico (1886-1993), in *Historia y Política*, 4, 2000, 180 ss.

¹⁵ I principali artefici di questa impostazione furono i fratelli Arana. Si legga in proposito: M. ELIZONDO, *Sabino Arana: el hombre y su trayectoria*, Bilbao, 1992; J.L. DE LA GRANJA, *Ángel o demonio: Sabino Arana como símbolo del nacionalismo vasco*, in *Memoria*, 15, 2012.

be dovuto procedere senza salti e rotture: il riferimento culturale risaliva agli antichi *fueros* ed era funzionale a recuperare una possibile autonomia politica dei territori nella lotta contro il liberismo e il laicismo. Emblematicamente il motto indicato da Sabino Arana era costituito dall'espressione "*Dios y ley vieja*", mentre gli elementi costitutivi dell'essere basco furono individuati nella difesa della religione cattolica, nell'esistenza della comunità basca *Euskadi*, in una lingua comune e distinta dalle altre, nella sua estraneità rispetto agli altri abitanti della penisola¹⁶.

Il pensiero repubblicano e federale, infine, si distinse per la capacità di mobilitare, soprattutto nella metà secolo XIX, diversi settori della società spagnola e di radicarsi in importanti zone della penisola come l'Andalusia¹⁷, le isole Baleari, Murcia, il *Pais Valenciano* e la Galizia¹⁸.

Tuttavia, questo movimento, nonostante la sua rilevanza culturale e politica, non riuscì a proporsi come un'effettiva alternativa istituzionale alla Monarchia, soprattutto a causa della eterogeneità dei suoi riferimenti culturali: esso rivendicò un assetto democratico basato sul suffragio universale, l'eliminazione dei privilegi, la riduzione delle differenze sociali, lo sviluppo dell'educazione pubblica; si configurò organizzativamente come un movimento interclassista, mentre da Rousseau aveva recepito i principi della sovranità popolare, della temporaneità delle cariche e della revoca dei rappresentanti politici.

Come una spugna, accolse al suo interno una pluralità di suggestioni politiche e sociali non sembra facilmente armonizzabili: si aprì alle teorie socialiste e marxiste propugnando la necessità di ridurre le grandi differenze sociali e di ricchezza tra i ceti, nonché di migliorare le condizioni di vita delle classi più povere; affermò la inconciliabilità tra la rivoluzione liberale, la tutela dei diritti inalienabili e la monarchia. Inoltre, riconobbe il valore del municipalismo comunitario e cercò di contrastare la crescita di un modello economico di tipo capitalistico attraverso l'introduzione nella vita sociale di meccanismi di solidarietà e di patti tra i territori, che avrebbero dovrebbero

¹⁶ In merito all'ideologia del nazionalismo basco: E. DE ARANZADI, *Ereintza: siembra de nacionalismo vasco 1894-1912*, Zarauz, 1935; ID, *La nación vasca*, Bilbao, 1918. Si veda anche: A. ELORZA, *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1978; A. BLAS GUERRERO, *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, 1997; J. CORCUERA, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, 1979; F. GARCÍA DE CORTÁZAR, F.Y. AZCONA, *El nacionalismo vasco*, Madrid, 1991.

¹⁷ A. LÓPEZ ESTUDILLO, *Republicanismismo y anarquismo en Andalucía. Conflictividad social agraria y crisis finisecular (1868-1900)*, Córdoba, 2001; M. MORALES MUÑOZ, *El republicanismo malagueño en el siglo XIX*, Málaga, 1999; A. GONZÁLEZ, *Los orígenes del socialismo en Sevilla, 1900-1923*, Sevilla, 1996.

¹⁸ Cfr., X.M. MORENO, *Federalismo e regionalismo en la Galicia de la Restauración*, in *Estudios de historia social*, 28-29, 1984, 455 ss.

avvenire secondo un processo ascensionale: dagli *ayuntamientos* ai cantoni sino alla firma di un patto nazionale¹⁹.

Da ultimo, non va trascurato che nel repubblicanesimo spagnolo del secolo XIX si confrontarono due proposte strategiche e culture politiche non omogeneizzabile: da un lato, quella liberale, favorevole a una mera modernizzazione del vigente ordine sociale; dall'altro lato, quella democratica che univa all'insofferenza per la crescente ingerenza del centralismo statale la critica per le politiche economiche predominanti, propugnando una profonda trasformazione della società²⁰. Quest'ultima ebbe nella figura di Pi y Margall il suo ispiratore principale: egli, muovendo dall'idea federale intesa come strumento di autodifesa contra l'invasione dello statalismo borghese, si proponeva di dar vita a un partito popolare, organizzato e ideologicamente orientato.

Un limite non secondario del movimento repubblicano fu la sua spiccata litigiosità interna, specie in Catalogna dove il movimento repubblicano si divise – sia teoricamente che politicamente – prospettando due idee differenti di federalismo, che non riuscirono a ricomporsi: il c.d. federalismo “intransigente” e quello “benevolo”.

Il primo ebbe i suoi referenti culturali nel pensiero di Valentí Almirall, mentre il secondo appoggiò alle posizioni espresse da Salvador Sanpere y Miquel e di Eusebi Pascual y Casas. Il discrimine tra le due concezioni verteva attorno alla teoria del federalismo inteso come patto contrattuale tra i territori, che debbono aderire alla Federazione sulla base di una scelta libera e autonoma²¹. Invece Sanpere, pur affermando di essere un ardente sostenitore della *santa idea de la federación de los pueblos*, pubblicò nel 1870 insieme a Pascual y Casas un manifesto politico (la c.d. *Declaración de la prensa de Madrid*) in cui si evidenziava il pericolo che le posizioni pattiste più intransigenti potevano produrre sull'unità del movimento repubblicano.

Una mediazione tra le contrapposte correnti di pensiero fu tentata nel gennaio del 1871 dal repubblicano catalano Josep Roca y Ferreras, il quale pubblicò nel periodico “*La Independencia*” un progetto federale per la

¹⁹ Si veda: J. BELTRÁN DENGRA, *El Republicanismo Federal Español Decimonómico Hasta 1868*, in *Cuadernos Republicanos*, 103, 2020, 35 ss.

²⁰ P. GABRIEL, *Republicanismos y Federalismos en la España del siglo XIX. El federalismo catalán*, in P.G. SIRVENT (coord.), *Pi Y Margall y el federalismo en España*, Madrid, 32 ss.

²¹ Si veda: J. CAGIAOY CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, 2014; G. PERE, *Republicanismos y Federalismos en la España del siglo XIX. El Federalismo catalán*, in *Historia y política*, 6, 2001, 31 ss.; J. PICH MITJANA, *Valentí Almirall i el federalisme intransigent*, Barcelona, 2006. R. TORRENT ORRI, *Dos federalismos y su pugna en España desde los orígenes de la Primera República*, Barcelona, 1974

Spagna con l'obiettivo di indicare un punto di mediazione tra le due correnti contrapposte. Esso individuava due aspetti essenziali: in primo luogo il processo federativo si sarebbe dovuto basare sulle regioni naturali – cioè, caratterizzate da comuni elementi storici, etnografici, culturali e linguistici – in secondo luogo, l'esercizio della sovranità doveva essere suddivisa tra il governo federale e le autonomie federative (Stati o Cantoni), mentre si dovrebbe introdurre – come nel caso della Svizzera – nelle Costituzioni cantonali il principio della lealtà federale.

Un punto comune di riferimento per il movimento repubblicano fu individuato anche nell'esigenza di introdurre una frattura nella continuità della tradizione costituzionale della Spagna, basata su di una struttura istituzionale centralizzata e uniforme: la proposta federale assurse a obiettivo principale del movimento repubblicano nel c.d. “*sexenio democratico*” e con l'elaborazione della Costituzione della Prima Repubblica nel 1873.

In realtà, alcune proposte federali risalgono a prima del 1868, ma si trattava di interventi sporadici e non tradotti in un effettivo progetto politico; mentre un cambio di prospettiva si ebbe con l'elaborazione della Costituzione del 1873, allorché l'*informe* presentato dalla Commissione costituzionale alle *Cortes Constituyentes* il 17 luglio del 1873 si richiamò al modello originario costituito dagli Stati Uniti d'America; inoltre, individuò nel riconoscimento delle differenze storiche un punto di forza per realizzare una solida Federazione. L'architettura costituzionale fu concepita come il culmine di una serie di patti ascensionali che, muovendo dalla famiglia, arrivassero alla Nazione passando attraverso i comuni e lo Stato²².

Un limite fondamentale del movimento repubblicano consistette nella mancanza di coesione interna e nel mancato approfondimento dei caratteri che avrebbe dovuto avere il nuovo ordinamento repubblicano: ai fautori del cantonalismo si contrapposero altri settori che identificavano restrittivamente il federalismo con il decentramento, lasciando fermo il principio dell'unità della Nazione e dell'integrità della patria. Ciononostante, l'esperienza della Prima Repubblica, nonostante il suo fallimento politico e istituzionale, ebbe il pregio di aver formulato, per la prima volta, un progetto costituzionale alternativo alla tradizione dello Stato nazionale accentrato, superando – in tal modo – la precedente incapacità di tradurre l'analisi teorica in una compiuta proposta costituzionale²³.

²² Cfr., F. PEYROU, *Las orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo. 1808-1868*, in *Historia contemporánea*, 22, 2010, 257 ss.; A. PÉREZ AYALA, *Federalismo y Autonomías. La Organización Territorial Del Estado En El Constitucionalismo Republicano*, in *Revista de Derecho Político*, 48-49, 2000, 177 ss.

²³ E. HIGUERAS CASTAÑEDA, *Radicales y federales: el ejemplo de Cuenca en el proceso democratizador de 1868 a 1873*, in *Hispania nova*, 12, 2014; F. MARTÍNEZ LÓPEZ, M. RUÍZ GARCÍA

Dopo la crisi della Prima Repubblica, la prospettiva federale ha progressivamente perso la sua natura di elemento qualificante il movimento repubblicano: la Costituzione della Seconda Repubblica del 1931 – come vedremo in seguito – non si ispirerà tanto al “modello federale”, quanto all’esperienza tedesca, dando vita a una forma di Stato integrale²⁴. Inoltre, la componente liberale del movimento mutò gradualmente i propri riferimenti culturali, teorizzando uno Stato unitario con forme limitate di decentramento amministrativo²⁵.

Infine, un’importante componente del pensiero federale è individuabile nelle diverse varianti del pensiero nazionalista; la difficoltà di individuare nel nazionalismo un carattere unitario deriva dal fatto che l’idea di Nazione è stata elaborata non solo sulla base di elementi oggettivi – come la lingua, la cultura, il territorio, la razza –, ma anche di natura spirituale come le tradizioni, la letteratura, le leggende²⁶. Inoltre, differenti sono state le elaborazioni e le strategie politiche perseguite nei territori, al punto che si può distinguere tra un nazionalismo culturale o politico, unificatore o disgregatore, progressista o reazionario.

Nessun dubbio, invece, che i territori ove i nazionalisti hanno contribuito maggiormente all’elaborazione del pensiero federalista siano riconducibili alla *Galicia*, al *Pais Vasco* e alla *Cataluña*.

In Galizia, il nazionalismo si fondava su di un fattore identitario riconducibile al mito delle origini celtiche (*el vigor celto-germano de los pueblos*); mentre sotto il profilo istituzionale la componente federale si proponeva di inserire l’identità specifica della comunità *gallega* all’interno della realtà plurinazionale dello Stato spagnolo, ispirandosi all’esperienza della Svizzera e degli Stati Uniti d’America²⁷: da un lato, escludeva il separatismo politico e, dall’altro, riteneva che l’assetto istituzionale più idoneo ad assicurare la

(coord.), *El republicanismo de ayer a hoy. Culturas políticas y retos de futuro*, Madrid, 2012; M.C. ROMEO MATEO, *Memoria y política en el liberalismo progresista*, in *Historia y Política*, 17, 2007, 69 ss; M. SUÁREZ CORTINA (coord.), *La redención del pueblo. La cultura progresista en la España liberal*, Santander, 2006; J. VILCHES, *Progreso y libertad. El Partido Progresista en la revolución liberal española*, Madrid, 2001; R. MIGUEL GONZÁLEZ, *La pasión revolucionaria. Culturas políticas republicanas y movilización popular en la España del S. XIX*, Madrid, 2007.

²⁴ Si veda anche: J. GONZÁLEZ BERAMENDI, R. MAÍZ, *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, 1991; A. DE BLAS GUERRERO, *El debate doctrinal sobre la autonomía en las Constituyentes de la II República*, in *Revista de Historia Contemporánea*, 6, 1991, 119 ss.

²⁵ Si veda: M. SUÁREZ CORTINA, *El gorro frigio. Liberalismo, democracia y Republicanismo en la Restauración*, Madrid, 2000. Più in generale: N. TOWSON, *El Republicanismo en España (1830-1977)*, Madrid, 1994; A. JUTGLAR, *Pi y Margall y el federalismo español*, Madrid, 1975.

²⁶ Ad esempio, R. OTERO PEDRAYO, *Ensayo histórico sobre la cultura gallega*, A Coruña, 2004.

²⁷ A. PEREIRA, *La España regional*, in *El Regionalista*, Barcelona, 1887.

convivenza tra le nazionalità fosse individuabile in uno Stato unitario costituito dalla libera adesione dei quattro popoli di Castiglia, Catalogna, Galizia e Euskadi. Al termine di questo processo, la Galicia avrebbe potuto cedere «*voluntariamente de sus derechos todo cuanto fuese indispensable para crear la soberanía del Estado español*»²⁸.

L'espressione più evidente di questo movimento politico-culturale si rinviene nel *Proyecto de Constitución para el futuro Estado gallego* elaborato nel 1887 dall'Assemblea federale di Lugo in cui si ipotizzava una Confederazione iberica nella quale la Galizia, come Stato autonomo e sovrano, è legata agli altri «*Estados hermanos de la Nación española*» dando vita a una Patria comune. Sotto il profilo teorico, poi, il nazionalismo galiziano propugnava un'idea di sovranità frazionata tra i diversi livelli istituzionali; mentre dal punto di vista organizzativo ipotizzava un assetto che riconoscesse alle Nazioni un'autonomia assimilabile a uno *status* di autogoverno con un Parlamento dotato di potestà legislativa in materie collegate alle tradizioni e necessità del territorio²⁹.

Il nazionalismo basco, a sua volta, si differenziava qualitativamente da quello *gallego* per una forte volontà escludente, che faceva perno sulla considerazione che i territori baschi (*Euskadi*), originariamente indipendenti, erano stati conquistati e oppressi da un popolo straniero: l'idea di Nazione si plasma sulla base di una costruzione artificiale che fa riferimento – secondo priorità differenti – a elementi distintivi come la razza, la religione, la lingua e una storia differenziata. Di conseguenza, fu sempre rivendicata la titolarità di un diritto all'indipendenza oppure, nelle impostazioni meno radicali, a una autonomia speciale disciplinata in sintonia con la sua storia.

L'opera di Sabino Arana fu determinante per la costruzione teorica e politica del movimento basco e il suo pensiero si basava essenzialmente su due convinzioni: l'indipendenza dei territori e una contrapposizione netta nei confronti della Spagna; inoltre, tale nazionalismo si basava sulla rivendicazione di alcuni privilegi di origine medioevale, come l'esenzione tributaria e dal servizio militare³⁰.

Dopo Arana, l'ideologia nazionalista trovò una sistematizzazione nell'opera di Aranzadi secondo cui la razza e la lingua costituivano la caratteristica primigenia e naturale della Nazione, mentre l'identità del popolo basco fu

²⁸ Così, D. CASTELAO, *Sempre in Galicia*, Buenos Aires, 1961, 319.

²⁹ Cfr., M. MÜRGÜIA, *Historia de Galicia*, I, A Coruña, 1865. Vedi anche: R. MÁIZ, *O rexionalismo galego. Organización e ideoloxía*, A Coruña, 1994; ID., «*España*» y «*Estado español*» en el discurso político del nacionalismo gallego histórico (1886-1993), cit., 177 ss.

³⁰ J. CORCUERA, *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Madrid, 1979; F. GARCÍA DE CORTÁZAR, F.Y AZCONA, cit., 16.

plasmata recuperando un passato lontano, secondo una visione “fossilizzata” della storia che prosegue senza generare cambiamenti e rotture³¹.

Sul piano politico, poi, il nazionalismo basco visse la contrapposizione tra una tendenza radicale ed un'altra moderata: la prima aspirava all'unificazione dei territori limitrofi a *Euskadi*, alimentava una contrapposizione etnica tra baschi e spagnoli e propugnava il secessionismo; rifiutando sia l'autonomia, che l'ipotesi federale, si poneva come unico obiettivo l'indipendenza dei territori; la corrente moderata – che aveva la sua espressione politica nel PNV – individuò, invece, il obiettivo primario nell'acquisizione di un'ampia autonomia all'interno dello Stato spagnolo al quale i paesi baschi avrebbero dovuto essere legati da un patto confederale. Nel contempo, si propose di far acquisire al popolo basco i maggiori vantaggi possibili nel contesto di una *evolución españolista*.

I punti chiave di questo nazionalismo meno intransigente erano individuabili nella difesa della peculiarità basca, nella rivendicazione di una comunità *Euskadi* che incorporava le province basche e la Navarra, nell'utilizzo di una lingua comune distinta da quella dal *castellano*, che unifici i differenti dialetti; nonché nel rifiuto del liberalismo, ritenuto un'ideologia suscettibile di distruggere le forme di vita tradizionali dei territori baschi. La sua strategia politica possedeva una ambiguità di fondo (che tuttora conserva) dal momento che, da un lato, propugnava un certo gradualismo istituzionale, mentre, dall'altro, non rinunciava all'obiettivo finale consistente nell'acquisizione di uno *status* di indipendenza³².

Questo tatticismo si manifestò anche nel periodo della guerra civile, in cui il PNV fu uno dei più forti oppositori al franchismo, dal momento che il regime negava la specificità dei territori baschi e ogni forma di autonomia: tuttavia, l'avvicinamento ai socialisti e ai repubblicani fu reso possibile più dall'individuazione di un nemico comune che da una base programmatica condivisa³³. Né molto dissimile fu l'atteggiamento dei rappresentanti baschi

³¹ Cfr., E. ARANZA DI EXTEBERRIA, *La nación vasca*, Bilbao, 1918. Si veda anche: A. ELORZA, *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1978; A. BLAS GUERRERO, *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, 1997.

³² Tra l'altro, durante l'esperienza della Seconda Repubblica condivise l'idea di costituzionalizzare una forma di Stato “integrale” con l'obiettivo di ottenere un proprio Statuto di autonomia (approvato nel 1933).

³³ In generale, sul nazionalismo basco si rinvia anche a: J. SOLOZÁBAL, *El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, Madrid, 1975; L. MEES, *Nacionalismo vasco, movimiento obrero y cuestión social (1903-1923)*, Bilbao, 1992; J.L. GRANJA, *Nacionalismo y II República en el País Vasco*, Madrid, 1986; L. MEES, J.A. RODRÍGUEZ RANZ, *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, 1895-1936*, Barcelona, 1999; A. RIVERA, G. FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, *Frente nacional vasco (1933-2019). Pluralismo o nacionalidad*, in *Historia Actual Online*, 50, 2019, 21 ss.; C. HERNÁNDEZ, *¿Tiempos modernos o tiempos nacio-*

nelle *Cortes* costituenti del 1978 e in sede di elaborazione dello Statuto di autonomia.

In definitiva, si potrebbe sintetizzare la strategia basca affermando che essa esplicita con chiarezza i propri obiettivi immediati, lasciando nell'incertezza quelli strategici³⁴.

Infine, il nazionalismo catalano ha assunto i caratteri di un movimento composito – al suo interno convivevano i federalisti, i nazionalisti di orientamento socialista, gli indipendentisti – ma anche litigioso, al punto da dar vita a varie scissioni. La diversità degli orientamenti, tuttavia, trovava un minimo comune denominatore su tre obiettivi: la lotta contro il centralismo politico e l'omogeneizzazione culturale perseguita da Madrid, la rivendicazione di un assetto istituzionale rispettoso dell'autogoverno territoriale e dell'identità catalana, l'apertura a forme di solidarietà internazionale nei confronti dei movimenti autonomistici europei e dei processi indipendentistici che hanno interessato le colonie spagnole.

A quest'ultimo proposito, merita interesse il dibattito che si generò nel 1898 in seguito alla perdita da parte della Spagna dell'impero ultramarino con la separazione di Cuba, di Portorico, delle Filippine e del nord del Marocco. A tal proposito i nazionalisti catalani si differenziarono nettamente dai fautori dello Stato unitario: se questi ultimi focalizzarono la loro attenzione sugli effetti disgregatori provocati dall'attribuzione a quei territori di un'autonomia politica, i nazionalisti catalani, invece, interpretarono videro negli stessi eventi la conferma dell'inidoneità degli ordinamenti centralizzati a mantenere unite nazionalità diverse.

La scelta, poi, di individuare l'obiettivo primario del movimento nel recupero di un effettivo *status* di autogoverno consentì al catalanismo di caratterizzarsi come un movimento interclassista, in grado di ricevere l'adesione di vasti settori della società catalana: dai progressisti ai conservatori, dai monarchici ai cattolici. Così come ebbe una natura interclassista il tentativo di promuovere un movimento che si proponeva a breve termine di contrastare la politica economica liberista di Madrid, di omogeneizzare il diritto civile sull'intera penisola, di dar vita a uno Stato "composto" (il c.d. federalcatalanismo che si riconosceva nel *Memorial de Greuges*).

Tra le principali voci del nazionalismo catalano meritano un cenno particolare Pi y Maragall e Almirall. Il primo – che animò la vita della Prima e della Seconda Repubblica – propose un approccio propriamente filosofico,

nalistas? Los orígenes de los nacionalismos contemporáneos en Quebec y Euskadi (1880-1936), in *Studios Históricos*, 18, 2000, 95 ss.

³⁴ Vedi anche: S. DE PABLO, *El nacionalismo vasco ante el Estado español (1895-1937)*, in *Studios históricos*, 18, 2000, 79 ss.

che poneva al centro del sistema la sovranità dell'individuo, intesa come "sovranità onnipotente dell'uomo": di conseguenza, l'autonomia rivendicata dalle comunità territoriali non era originale, ma veniva loro trasferita da un patto costituente stipulato tra gli individui sovrani³⁵.

A sua volta Almirall, soprattutto nell'opera *Lo Catalanisme* edita nel 1886, individuò la legittimazione del nazionalismo catalano nella lotta contro gli effetti corruttivi e la decadenza politica, morale e economica della Spagna causata dal suo centralismo. Al centro della sua elaborazione vi era il riconoscimento delle autonomie, manifestando, però, una sorta di agnosticismo circa la futura forma di Stato: infatti, a suo avviso, l'idea federale avrebbe potuto realizzarsi tanto in un assetto repubblicano (come negli esempi della Svizzera e degli Stati Uniti d'America), che monarchico (come nel caso degli imperi tedeschi e austro ungarici)³⁶.

2. *I movimenti federali nel corso del Secolo XIX. Da Cadice al costituzionalismo liberale*

L'esperienza costituzionale delle *Cortes* di Cadice può essere indicata come l'emersione nella penisola iberica del costituzionalismo, cioè della ricezione dei valori ispiratori le grandi rivoluzioni liberali e della loro traduzione in norme prescrittive. Il costituzionalismo si è ispirato a principi comuni – quali la tutela dei diritti fondamentali, la limitazione del potere, il principio di legalità, la separazione dei poteri, il riconoscimento del valore normativo della Costituzione, l'attribuzione alla legge di un ruolo primario nel sistema delle fonti del diritto – ma questi sono stati declinati in modo diverso differenti culture costituzionali.

La tradizione costituzionale del Regno Unito è stato di tipo evolutivo, cioè il frutto di un'esperienza giuridica che si è formata sia attraverso l'approvazione di alcuni documenti storici (come la Magna Charta del 1215,

³⁵ Si veda: M. HENESSY, *La República federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal 1868-1874*, Madrid, 1967; AA.VV., *Pi y Margall y el federalismo español*, Madrid, 1975; J. CANAL, *El nacionalismo catalán. Mitos y lugares de memoria*, in *Historia y Política*, 14, 2005, 7 ss.; E. GARCÍA MOSCARDÓ, *Democracia, República y Federación en época isabelina. Una aproximación al proyecto federal de Roque Barcia Martí*, in *Espacio, Forma, Tiempo*, 28, 2016, 23 ss.

³⁶ V. ALMIRALL, *Lo Catalanisme*, Barcellona, 2013. In merito ai caratteri del catalanismo si rinvia a: J. PICH I MITJANA, *La génesis del catalanismo político. De los inicios de la restauración a la crisis del centre català*, in *HISPANIA. Revista Española de Historia*, 229, 2008, 437 ss.; A. COLOMINES I COMPANYYS, *La historia del catalanismo. Un balance historiográfico*, in *Historia contemporánea*, 23, 2001, 791.

l'*Habeas corpus* del 1679, il *Bill of Rights* del 1689), sia in virtù del valore della consuetudine e dell'interpretazione da parte dei giudici; la produzione del diritto si è fondata, inoltre, sull'autorità della tradizione, sul carattere vincolante del precedente giudiziale, sulla natura necessariamente ragionevole delle regole, oltre che sulla volontà degli organi dello Stato.

Inoltre, si deve al costituzionalismo inglese l'affermazione generale di due importanti principi come la *rule of law* e la *sovereignty of Parliament*: il primo afferma il predominio del diritto sull'arbitrarietà del potere; il secondo ha assunto nel tempo una pluralità di significati, come l'obbligo per le Corti di applicare un atto del Parlamento, l'inviolabilità degli *interna corporis* dell'assemblea legislativa, il divieto per i parlamentari in carica di limitare o condizionare, con proprie deliberazioni, un Parlamento eletto successivamente.

A sua volta, il costituzionalismo nordamericano ha innovato la tradizione inglese introducendo il principio rappresentativo e federativo; mentre la Dichiarazione di indipendenza delle colonie nordamericane e la Costituzione federale del 1787 hanno fissato le basi di un nuovo assetto costituzionale basato sulla sovranità popolare, il principio repubblicano e una visione patiziana della Costituzione.

Inoltre, per scongiurare il rischio di una "tirannia democratica" ha prefigurato un'organizzazione costituzionale basata sull'equilibrio tra i poteri, su forti strumenti di controllo, così come ha riconosciuto la superiorità del potere costituente rispetto a quelli costituiti e l'ammissibilità di un controllo di costituzionalità da parte dei giudici.

A sua volta, la tradizione che si richiama alla Rivoluzione francese riconobbe la superiorità politica del Parlamento rispetto agli altri organi e, simmetricamente, la supremazia giuridica della legge rispetto alle altre fonti del diritto, il divieto per i giudici di sindacare la legittimità delle leggi; inoltre, individuò nell'uniformità amministrativa un'espressione del principio di eguaglianza. Mentre con l'art. 16 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 introdusse un nesso inscindibile tra la forma di Stato costituzionale e la garanzia dei diritti fondamentali³⁷.

Queste esperienze erano a conoscenza dei deputati di Cadice, i quali fecero propri i principi della sovranità nazionale e del governo rappresentativo, della monarchia razionalizzata e limitata nei suoi poteri, della divisione dei poteri e del valore primario della Costituzione come fonte del diritto. Sotto il profilo culturale si divisero in tre fondamentali tendenze costituzionali: i realisti sostennero la teoria della sovranità ripartita tra il Re e le *Cortes*

³⁷ Secondo tale articolo, infatti, ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata non ha Costituzione.

e criticarono tanto il pensiero rivoluzionario francese, che le dottrine assolutiste. Manifestarono simpatia per alcuni profili del costituzionalismo inglese come il ruolo della Corona, l'organizzazione bicamerale del Parlamento e la presenza di un Senato rappresentativo della nobiltà e del clero.

A loro volta, i deputati liberali si ispirarono ai costituenti francesi: pur attratti da alcuni caratteri della tradizione inglese come la libertà di stampa e la composizione della Camera dei Lord, si riconobbero sostanzialmente nella Dichiarazione dei diritti del 1789 e nella Costituzione del 1791. Il primo documento suscitò il loro interesse per la creazione di un nesso inscindibile tra la Costituzione e la tutela dei diritti naturali e imprescrittibili dell'uomo, per l'affermazione della sovranità nazionale e il riconoscimento del principio di eguaglianza, con conseguente superamento dei privilegi e della divisione della società civile in ceti. Infine, la Costituzione del 1791 incontrò il loro favore in quanto delineò un'organizzazione politica di tipo assembleare, in cui la funzione amministrativa era esercitata da un organo collegiale subordinato all'Assemblea legislativa.

La terza tendenza costituzionale fu espressa dai deputati rappresentativi dei territori ultramarini, i quali provenivano dalle *élites* creole e aspiravano ad ottenere l'emancipazione e la liberazione del continente latino-americano. Esse contrastarono la suggestione sia per il modello inglese a causa della sua natura aristocratica, sia per quello francese, legato al dogma giacobino della sovranità nazionale e al principio unitario ed uniforme dell'amministrazione: le loro simpatie si manifestarono, quindi, nei confronti dell'esperienza federale nordamericana³⁸.

La Costituzione del 1812, approvata in seguito alla caduta della monarchia assoluta, sancì non solo il passaggio della sovranità dal Re alla Nazione, ma anche l'unità politica della Nazione spagnola, intesa come istituzione rappresentativa di tutti gli spagnoli dei due emisferi: la formula utilizzata era ambivalente in quanto riconosceva, al tempo stesso, sia la specificità delle colonie d'oltre mare, sia la loro coesione all'interno della Monarchia.

Il testo fu interpretato come il tentativo di sintesi tra due differenti prospettive assai diverse: quella che si ispirava al centralismo dei liberali francesi e l'altra che faceva riferimento al federalismo nordamericano: la mediazione finale fu trovata in un assetto centralistico che riconosceva, tuttavia, un «*cierto grado de soberanía por razones históricas, territoriales*»³⁹. Pur essendo

³⁸ Importanti contributi alla ricostruzione della storia costituzionale spagnola si debbono a: F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986; F. TOMÁS Y VALIENTE, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, 1987; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Introducción a la historia del constitucionalismo español*, Valencia, 1993.

³⁹ Sulle Cortes di Cadice le pubblicazioni sono assai numerose. A titolo esemplificativo si evidenziano i contributi di: J. ÁLVAREZ JUNCO, *La Constitución de Cádiz. Historiografía y*

stato approvato all'unanimità nel dibattito interno alle *Cortes* si confrontarono esigenze contrapposte, difficilmente mediabili: come la possibilità di far convivere l'unità del Regno con la varietà storica e giuridica dei territori che lo compongono, oppure il principio unitario riassumibile nell'esistenza di «*una sola y misma monarquía, una misma y sola nación*» con un'organizzazione dello Stato di tipo federale.

All'interno delle *Cortes constituyentes* si manifestarono orientamenti diversi anche a proposito del tipo di rappresentatività da riconoscere al Parlamento: la componente maggioritaria riteneva che i deputati dovessero rappresentare la Nazione spagnola, intesa come l'unione di tante volontà individuali; siffatta visione, tuttavia, fu contrastata – senza successo, ma con energia – dai rappresentanti dei territori ultramarini, i quali sostenevano che i parlamentari dovessero rappresentare i territori in cui erano stati eletti, mentre la Nazione spagnola doveva considerarsi un insieme di Regni e di Province autonome⁴⁰.

La divisione tra le componenti culturali delle *Cortes* si riprodusse anche al momento di affrontare il tema della rappresentanza politica, dove la redazione dell'art. 27 («*Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan a la nación española*») fu aspramente contrastata da chi si opponeva ad una visione individualista della sovranità rivendicando che i deputati dovessero rappresentare i territori di riferimento. Un'altra incertezza, sempre connessa alla soluzione da dare alla questione territoriale dello Stato, ha riguardato la scelta se elencare i territori che compongono la Nazione spagnola – secondo una tecnica tipicamente federale –⁴¹ ovvero se demandare (come avvenne con l'art. 11) a una futura legge costituzionale la

commemoración, Madrid, 2006; M. ARTOLA GALLEGO, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 2003; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, 2011; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas. Un análisis histórico jurídico*, Madrid, 1986; J. SOLÉ TURA, E. AJA, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1977; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Las Cortes de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX*, in *Revista de las Cortes Generales*, 10, 1987, 27 ss.

⁴⁰ Sul punto, J.M. VIDAL BELTRÁN, *La cuestión territorial en la Constitución de Cadiz de 1812. Federalismo e independencia*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, 19, 2013, 631 ss.

⁴¹ Questa posizione fu fatta propria dai movimenti nazionalisti e repubblicani che difendevano un'idea di sovranità ripartita e consideravano la Nazione spagnola come un aggregato di Regni e di Province. La proposta da loro avanzata all'interno delle *Cortes* di Cadice era la seguente: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las

concreta suddivisione territoriale dello Stato. La scelta di elencare i territori sarà, tuttavia, positivamente riproposta nel progetto di Costituzione federale del 1873.

Alla fine prevalse, all'interno delle *Cortes Constituyentes*, l'idea che la formazione di uno Stato politicamente centralizzato e territorialmente omogeneo fosse necessaria per superare il particolarismo feudale e per universalizzare i diritti costituzionali; così come fu avvertito il rischio che il riconoscimento di un'autonomia non solo amministrativa, ma anche politica potesse favorire la disgregazione territoriale della Nazione e mettere in dubbio il principio della sua sovranità⁴². Non a caso, i costituenti di Cadice manifestarono un atteggiamento di contrarietà anche nei confronti dei diritti storici di impronta medioevale che vigevano in alcuni territori spagnoli; intesero contrapporre ai *fueros* un diritto "nuovo", espressione del nuovo ordine parlamentare e costituzionale⁴³.

In definitiva, a nostro avviso, i lavori costituenti di Cadice furono influenzati dall'esperienza rivoluzionaria francese, piuttosto che dal federalismo nordamericano, che ebbe un'eco significativa, invece, sui movimenti costituenti che interessarono le *ex* colonie dell'America latina. Infatti, le *Cortes* di Cadice codificarono la sovranità nazionale e la divisione dei poteri, innovando profondamente la tradizione della Monarchia spagnola, dal momento che non si concentreranno più nella Corona le funzioni dello Stato, a eccezione di una sua compartecipazione alla legislazione attraverso l'esercizio del potere di sanzione e al fatto che la funzione giurisdizionale sarà esercitata nel suo nome, anche se i giudici esercitavano la giurisdizione in modo autonomo.

L'eco e l'interesse per i dibattiti interni alle *Cortes constituyentes* superò

dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar».

⁴² Si veda: A. SÁNCHEZ CARCELÉN, *Las posiciones políticas de los diputados catalanes en las Cortes de Cádiz con respecto a la organización territorial del Estado*, in *Revista de estudios políticos*, 176, 2017, 79 ss. Vedi anche: M. ARTOLA, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 2003; J. LASARTE ÁLVAREZ, *Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, Hacienda, 1810-1811*, Madrid, 2009; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (la Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983; J. PÉREZ GARZÓN, *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, 2007.

⁴³ Coerentemente, la dottrina più autorevole ha interpretato l'assenza di disposizioni dedicate al tema *forale* come un ripudio di tali istituti Secondo B. CLAVERO, *Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante*, in *Revista de estudios políticos*, 20, 1981, 47 ss. «en algunos preámbulos constitucionales pudieron invocarse los fueros como precedentes medievales aborígenes de algunas libertades, o de la misma democracia, pero ello en un sentido así mitológico, sin implicar desde luego grado alguno de aceptación o integración de fueros existentes en su texto sustantivo».

i confini spagnoli: non solo nelle *ex* colonie americane, che plasmarono la loro cultura costituzionale ispirandosi ad aspetti propri dell'esperienza di Cadice, ma anche in Europa.

Nel caso del Regno Unito, della Francia e della Germania tale esperienza fu oggetto di interesse meramente culturale, stante la differente cultura giuridica tra i paesi: nel Regno Unito, ad esempio, furono oggetto di rilievi critici la mancanza di una seconda Camera, la sottoposizione della Corona al controllo di un Consiglio di Stato eletto dal Parlamento, il mancato riconoscimento del pluralismo religioso, per cui la dottrina sottolineò come le proposte costituzionali elaborate a Cadice non fossero utilizzabili in una realtà come quella anglosassone⁴⁴.

In Francia, a sua volta, i fautori della restaurazione criticarono tale esperienza costituzionale per l'assenza di un efficace equilibrio tra i poteri a causa della mancanza di un Senato aristocratico e della mancata attribuzione al Re del potere di scioglimento dell'Assemblea; mentre tra l'area liberale e radicale diede un giudizio più favorevole sostenendo che la Costituzione di Cadice aveva dato continuità ai principi affermati dalla Rivoluzione francese⁴⁵. Nello stesso senso la Costituzione di Cadice suscitò l'interesse del liberalismo democratico tedesco, il quale – pur criticando la mancata codificazione della libertà religiosa – apprezzò la sua adesione ai principi del pensiero giuridico liberale⁴⁶.

Assai rilevante fu, invece, l'impatto che tale codificazione ebbe nel Regno delle Due Sicilie, ove la sua entrata in vigore alimentò i propositi di insurrezione della carboneria, anche grazie alla testimonianza dei rappresentanti napoletani che avevano partecipato ai lavori delle *Cortes* di Cadice e che avevano promosso tali istanze nei moti del 1810-1813. Come bene sintetizzò Santorre di Santarosa, la rivoluzione di Spagna rappresentò «un raggio di sole agli occhi delle armate dell'assolutismo»⁴⁷.

Inoltre, durante il triennio rivoluzionario di Murat, la Costituzione spagnola del 1812 fu ritenuta un modello a cui far riferimento per sanare la frattura che si era frapposta tra ceto dirigente e popolo a causa del forte centralismo napoleonico. In particolare, l'affermazione di un'idea pluralistica di Nazione costituita dal territorio de “*las Españas*”, un sistema elettorale

⁴⁴ Si veda, per tutti, J. BENTHAM, *Emancipation Spanish* (1820), Oxford, 1995, 185 ss.

⁴⁵ Si veda: FERNÁNDEZ SARASOLA, *La proyección europea de la Constitución de 1812*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, 19, 2013, 155 ss.

⁴⁶ Si veda: H. DIPPEL, *La significación de la Constitución española de 1812 para los nacientes liberalismo y constitucionalismo alemanes*, in J.M. IÑURRITEGUI, J.M. PORTILLO, *Constitución en España: orígenes y destinos*, 1998, 292; R. WOHFEIL, *España y el liberalismo alemán*, in *Revista de Occidente*, 80, 1969, 150 ss.

⁴⁷ Così, S. DI SANTAROSA, *Storia della rivoluzione piemontese del 1821*, 2010, 27.

non basato sul censo e la valorizzazione dei diversi livelli istituzionali furono valutati positivamente e ritenuti in grado sia di favorire la partecipazione popolare, sia di ridurre la frammentazione dei territori dell'Italia meridionale.

Fu ritenuto utile alla causa rivoluzionaria nel Meridione anche il riconoscimento del cattolicesimo come carattere perpetuo della Nazione spagnola nella consapevolezza che in quei territori la rivoluzione non avrebbe potuto aver successo se intendeva fare “tavola rasa” delle precedenti tradizioni⁴⁸. Di conseguenza, per porre un freno all'intensificarsi delle cospirazioni, un decreto reale il 7 luglio del 1820 stabilì che la Costituzione del Regno delle Due Sicilie sarebbe stata «quella adottata per il Regno di Spagna nell'anno 1812 (...) salvo le modificazioni che la rappresentanza nazionale costituzionalmente convocata crederà di proporci»⁴⁹.

Il dibattito sviluppatosi all'interno delle *Cortes* di Cadice, unito alla conoscenza dei movimenti federalisti e indipendentisti che si erano sviluppati nelle *ex* colonie dell'America latina⁵⁰, promosse alcune, prime riflessioni in tema federalismo e di decentramento.

Nel periodo di transizione tra la Costituzione del 1812 e il dibattito istituzionale svoltosi in occasione del c.d. *sexenio revolucionario* (1868-1874) la disputa circa l'assetto costituzionale preferibile fu particolarmente intensa all'interno dei due rami del pensiero liberale: da un lato, i liberali progressisti, rifacendosi all'apparato concettuale presente nella Costituzione di Cadice, propugnavano un assetto monarchico parlamentare in cui la Corona doveva accettare l'esercizio del potere legislativo da parte delle *Cortes* e rispondere ad esse per l'esercizio della funzione esecutiva; inoltre, propugnavano la centralità della sovranità nazionale e il ruolo del municipalismo, in modo da associare i gruppi sociali urbani al processo decisionale. Dall'altro lato, i liberali moderati aspiravano alla costituzionalizzazione di una sovranità ripartita – sul modello inglese – tra la Corona e il Parlamento ed erano favorevoli all'introduzione di un suffragio censitario e al riconoscimento della religione cattolica come religione dello Stato.

La divisione ideologica tra queste due componenti del liberalismo produsse una forte instabilità costituzionale, simboleggiata dal rapido succedersi di documenti costituzionali di diversa impostazione: le Costituzioni del 1834 e del 1837 furono di ispirazione progressista, mentre quella del 1845

⁴⁸ Secondo l'art. 12 della Costituzione del 1812, la religione perpetua del Regno sarà quella cattolica, apostolica e romana. Inoltre, il costituzionalismo gaditano considerava gli ecclesiastici come impiegati pubblici, l'insegnamento religioso come elemento dell'educazione scolastica e individuava nelle parrocchie l'ambito territoriale di base per le elezioni.

⁴⁹ Per maggiori riferimenti si veda, *infra*, al Capitolo quarto.

⁵⁰ Si veda: G. ROLLA, *America Latina: il costituzionalismo del periodo indipendentista e l'idea federale*, in *Nomos*, 1, 2020.

fece propri i valori del moderatismo liberale. Tuttavia, in quegli anni crebbe nei settori intellettuali l'interesse per il federalismo e, di conseguenza, anche per l'esperienza degli Stati Uniti d'America, ritenuta un esperimento "innovativo", capace di durare nel tempo, dimostrando che democrazia e federalismo possono conseguire anche una forte crescita economica e demografica.

Di conseguenza anche il dibattito politico accostò alla tradizionale influenza della dottrina inglese e francese, anche un crescente interesse per il modello statunitense, ponendo le basi culturali per rivendicare anche in Spagna una rivoluzione democratica e un sistema federale⁵¹. Pertanto, la progettazione costituzionale dei repubblicani individuò nel federalismo e nell'autonomia delle istituzioni locali un elemento essenziale per gli ordinamenti democratici.

Ad esempio, nel 1832 Ramón Xauradó y Fábregas pubblicò le *Bases de una Constitución política o principios fundamentales de un sistema republicano* dove si propugnava la nascita di una Confederazione di enti territoriali locali, nel presupposto che un'effettiva partecipazione popolare potesse effettivamente svolgersi in ambiti territoriali di piccole dimensioni. Si trattava di un mutamento di prospettiva interessante rispetto al prevalente pensiero giuridico che collegava il federalismo ai "grandi territori".

Tale progetto, tuttavia, pur qualificandosi come "repubblicano federativo", prevedeva un sistema gerarchico formato da una pluralità di livelli istituzionali organizzati in modo uniforme. Infatti, il territorio dello Stato avrebbe dovuto suddividersi in Province dotate di un'assemblea legislativa, di un Senato e di un *jefe* preposto all'attuazione delle leggi; a loro volta ciascuna Provincia si divideva in Distretti e ciascun Distretto era composto da sette Cantoni, mentre i cittadini di ogni Municipio eleggevano annualmente un proprio rappresentante in ambito cantonale. L'elettorato, poi, non era universale, ma censitario.

Vasta eco ebbero anche gli articoli del giornale *La Voz del Pueblo*, i quali proponevano che i municipi potessero amministrare liberamente gli affari locali, mentre alcuni trattati di politica difendevano il principio di decentramento sostenendo che i municipi e le province dovessero «*moverse soberanamente dentro del círculo de su existencia particular*». A sua volta Romualdo Lafuente elaborò nel 1864 un progetto di Costituzione repubblicana e federale, che – ispirandosi all'esperienza nordamericana – prevedeva una pluralità di Stati indipendenti con competenze inerenti a «*sus gobiernos interiores, económicos y administrativos*»; infine, un successivo progetto di Costituzione

⁵¹ Per ulteriori riferimenti: R. ESCRIBANO ROCA, *Los Estados Unidos en las culturas constitucionales del liberalismo postrevolucionario español (1834-1848)*, in *Historia Constitucional*, 2021, 22, 280 ss.

federale elaborato da Cala y Díaz Quintero nel 1873 qualificherà i Municipi e i Cantoni come «organismi politici della Nazione»⁵².

Il principio di autonomia divenne anche una “parola d’ordine” idonea a promuovere la ribellione di alcuni territori (ad esempio, Barcellona, Valenza e Saragozza) i quali, contestando il centralismo, istituirono diverse *Juntas*, che assunsero l’esercizio delle competenze governative decentrate e diedero vita a un progetto di federazione delle Province⁵³.

Questi eventi suscitarono una decisa reazione da parte del potere centrale che, per riaffermare la natura centralistica dello Stato, approvò in successione le Costituzioni del 1837, del 1845 e del 1869⁵⁴. Il primo testo costituzionale si limitò a mettere in dubbio la natura rappresentativa delle Province, demandando a future leggi i criteri per la composizione delle Deputazioni provinciali e dei Comuni, le forme di organizzazione e l’individuazione delle loro competenze⁵⁵. Tale assetto istituzionale fu confermato dalla Costituzione moderata del 1845, mentre la Costituzione democratica del 1869 attribuì alle Deputazioni provinciali e ai Comuni alcune competenze inerenti agli “interessi peculiari” dei diversi territori, riservando al Re e alle Cortes il potere di intervenire «*para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes*»⁵⁶.

Anche in questo caso fu previsto un sistema gerarchico – quindi non regolato dal principio di autonomia – delle relazioni interistituzionali in cui gli enti locali erano sottoposti al controllo degli organi centrali dello Stato: si trattava di una visione democratica, ma centralizzata della Monarchia, che non poté essere accettata dai repubblicani i quali – anzi – reagirono svilupparono nel paese un’intensa agitazione propagandistica e antistituzionale⁵⁷.

⁵² Per ulteriori riferimenti: F. PEYROU, *Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo. 1808-1868*, in *Historia contemporánea*, 22, 2010, 278 ss.; M. SUÁREZ CORTINA, *Utopías, chimeras y desencanto. El universo utópico de la España liberal*, Santander, 2008.

⁵³ Cfr., A.M. GARCÍA ROVIRA, *Los proyectos de España en la Revolución Liberal. Federalistas y centralistas ante la inserción de Cataluña en España (1835-1837)*, in *Hispania*, 2019, 1019.

⁵⁴ J.R. SEGARRA, *El reverso de la nación. «Provincialismo» e «independencia» durante la revolución liberal*, in *Construir España*, Madrid, 2007, 67 ss.

⁵⁵ Art. 69: «*En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados a Cortes*». Art. 70: «*Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos, nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho*». Art. 71: «*La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*».

⁵⁶ Art. 99.

⁵⁷ Vedi: E. GARCÍA MOSCARDÓ, *Democracia, República y Federación en época isabelina*.

3. *Il Sexenio Democrático e la proposta federale nella Prima Repubblica*

Nella storia costituzionale spagnola la prospettiva federale è strettamente legata al pensiero repubblicano, divenendo un mito politico capace di politicizzare vasti settori popolari e della classe media e di prospettare un assetto organizzativo dello Stato ispirato all'ideale della *libertad como no dominación*⁵⁸. La contrapposizione tra il variegato movimento repubblicano e il liberalismo moderato riguardava anche il rapporto con il principio di autonomia territoriale: i liberali riconoscevano alle amministrazioni territoriali una capacità di decisione limitata, mentre la prospettiva istituzionale dei repubblicani era imperniata sul ruolo dei Municipi, considerati la cellula istituzionale di base dove si sarebbe dovuto esercitare la partecipazione politica: il governo locale avrebbe dovuto divenire un elemento imprescindibile per ogni ordinamenti democratico.

Inoltre, aggiunsero a questa convinzione anche ulteriori elementi: come la necessità di riconsiderare il ruolo delle “antiche” Province, come espressione della lingua, dei costumi e delle regole presenti nei diversi territori⁵⁹; ovvero l'idea – espressa soprattutto dal pensiero federale più “intransigente” – che lo Stato debba nascere sulla base di un patto sinallagmatico siglato tra unità territoriali libere, autonome e sovrane: in altri termini, la decisione di associarsi avrebbe dovuto scaturire da una libera scelta delle comunità territoriali, sulla base di un percorso ascendente (dai Municipi alla Nazione passando attraverso i Cantoni o gli Stati regionali)⁶⁰.

Emblematica è stata, in proposito, la proposta elaborata nel 1871 dal periodico di Barcellona *La Independencia*, il quale, ispirandosi alla storia e all'organizzazione della Confederazione svizzera e degli Stati Uniti d'America, elaborò una proposta che si caratterizzava per tre aspetti: in primo luogo, la struttura federale della Spagna avrebbe dovuto basarsi non sulle Province

Una aproximación al proyecto federal de Roque Barcia Martí, in *Espacio, Forma, Tiempo*, 28, 2016, 23 ss. E. CECCHERINI, *Le relazioni tra Governo centrale e Governi territoriali nell'esperienza spagnola*, in *Le Regioni*, 5, 1999, 893-924.

⁵⁸ Si veda: F. PEYROU, *El republicanismo popular en España. 1840-1843*, Cadiz, 2002.

⁵⁹ R. VILLENA ESPINOSA, *La crisis del Estado centralista y la administración territorial en el Sexenio*, in *Ayer*, 44, 2001, 93 ss.

⁶⁰ Si veda: A. EGIDO LEÓN, M. NÚÑEZ DÍAZ-BALART, *El republicanismo español. Raíces históricas y perspectivas de futuro*, Madrid, 2001; J. CAGIAO Y CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, 2014; P. GABRIEL, *Republicanismos y Federalismos en la España del siglo XIX. El Federalismo catalán*, in *Historia y política*, 6, 2001, 31 ss; M. VICTORIA, LÓPEZ-CORDÓN, *El pensamiento político-internacional del federalismo español*, Barcelona, 1975; R. TORRENT ORRI, *Dos federalismos y su pugna en España desde los orígenes de la Primera República*, Barcelona, 1974.

amministrative (ritenute artificiali), ma sulle nazionalità storiche; in secondo luogo, la sovranità doveva essere distribuita tra il governo della Nazione e le autonomie federate (Stati o Cantoni). Infine, il processo di attribuzione delle competenze doveva essere di tipo devolutivo, nel senso che la Nazione provvedeva a decentrarle ai territori. Questa proposta si rifaceva alla storia della Confederazione svizzera in cui la sovranità originaria dei Cantoni incontrava un limite nel dovere di lealtà alla Nazione e doveva tendere rafforzare l'unitarietà dell'insieme, rifuggendo da ogni tendenza di natura separatista⁶¹.

Un primo progetto di organizzazione federale fu presentato alla III Assemblea del partito federalista nel febbraio del 1872, con il duplice obiettivo di riconoscere alle comunità coloniali la propria specificità (con particolare riferimento alle Antille, a Portorico e Cuba) e di individuare una forma di integrazione transitoria all'interno del Regno di Spagna: le colonie, secondo questa proposta, avrebbero dovuto associarsi allo Stato federale spagnolo, sino a quando non avessero conseguito una adeguata "maturità" politica. A tal fine, l'art. 53 del progetto precisava che «*España reconoce no tener propiedad ne dominio sobre sus colonias. Ejerce una tutela temporal cuyo término fijarán oportunamente las Cortes*»; mentre il successivo art. 58 riconosceva agli abitanti delle colonie lo *status* di cittadino e gli stessi diritti degli spagnoli.

Il richiamo alla formula associativa risulta, sotto il profilo del diritto comparato, originale e sembra collegarsi al rapporto istituzionale che, qualche anno prima, il Regno Unito aveva instaurato con il *Dominion* canadese approvando nel 1867 il *British North America Act*⁶². Tuttavia, tale formula appare – con gli occhi di oggi – eccessivamente indeterminata, dal momento che non era precisato a quali condizioni le colonie avrebbero acquisire l'indipendenza⁶³: Si trattava, tuttavia, di una visione del processo di federalizzazione assai diverso da quello che aveva ispirato la nascita degli Stati federali negli Stati Uniti d'America e in America latina⁶⁴.

⁶¹ Così, J. POMÉS-VIVES, *El federalismo regionalista catalán de base krausista durante el sexenio democrático (1868-1874)*, in *Historia Contemporánea*, 55, 2017, 421 ss.

⁶² Si veda: L. CODIGNOLA, L. BRUTI LIBERATI, *Storia del Canada*, Milano, 2018 cui mi rivolgo anche per la ricca bibliografia.

⁶³ Sul punto: A. SÁNCHEZ ANDRÉS, *La alternativa federal a la crisi colonial. Las colonias en los proyectos de organización federal del Estado, 1872-1873*, in *Revista complutense de Historia de Américas*, 23, 1997, 193 ss.

⁶⁴ Per la storia del federalismo messicano: E. DE LA TORRE VILLAR, J.M. GARCÍA LAGUARDIA, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, 1976; M. FERRER MUÑOZ, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la República federal: 1821-1835*, Mexico, 1995; D. VALADÉS, *Presupuestos históricos del federalismo mexicano*, in G. TRUJILLO (coord.) *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979, 197 ss.; A. CÁNOVAS, *El federalismo mexicano*, México, 1960; D.A. BARCELÓ ROJAS, *Teoría del federalismo y del derecho*

Un'elaborazione più compiuta del pensiero federalista si ebbe in occasione nel breve arco di tempo che separa la proclamazione della Repubblica (11 febbraio, 1873) dal colpo di Stato del gennaio 1874 con la conseguente restaurazione della monarchia e la proclamazione del Re Alfonso XII (29 dicembre 1874).

In questa fase si determina – a giudizio di alcuni autori – uno spartiacque tra il culmine del pensiero liberale e borghese e l'avvio di ciclo politico che tragherà la Spagna verso il secolo XX: prodotto dalla sollevazione di alcuni territori che – organizzati in Cantoni – si autoproclamarono indipendenti (Catalogna, Andalusia, *Extremadura*, Levante) e dall'elaborazione di un progetto di Costituzione repubblicana e federale alla sua stesura concorsero, sia pure in percentuale diversa, quattro filoni culturali: il cantonalismo, il carlismo, l'internazionalismo operaio e il separatismo cubano .

Il primo ipotizzava un'organizzazione istituzionale di tipo ascensionale che, partendo dalle organizzazioni di base, arrivasse alla formazione di Stati e della Nazione; i cantonalisti erano anche favorevoli allo sviluppo di movimenti independentisti finalizzati alla costituzione di Cantoni autonomi. Il carlismo, invece, propose la formazione di “Stati regionali” che avrebbero dovuto formarsi secondo procedure legali, escludendo ogni processo insurrezionale

A sua volta, il movimento internazionalista sostenne la necessità di un esplicito legame tra assetto istituzionale e riforma politica e sociale, proponendo – tra l'altro – il riconoscimento del suffragio universale e la promozione di riforme sociali. Infine, il movimento independentista di oltremare rivendicava il riconoscimento di uno specifico *status* di autonomia, in grado di assicurare all'isola i benefici economici derivanti dall'incremento della produzione dello zucchero e dalla forza attrattiva dell'economia dei vicini Stati Uniti d'America, che costituivano un mercato naturale per l'isola⁶⁵.

Nonostante loro eterogeneità, l'insieme di questi movimenti sociali, economici e politici riuscì a coagulare una certa unità di intenti attorno alla

constitucional estatal mexicano, México, 2009; ID., *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Toluca, 1984; J. CARPISO, *Sistema federal mexicano*, México, 1980.

I riferimenti bibliografici relativi agli Stati Uniti d'America son moltissimi, ci limitiamo a ricordare: A. HAMILTON, *Lettere sulla Costituzione federale*, Napoli, 1996; H. SAMUEL BEER, *To Make a Nation: The Rediscovering of America Federalism*, London, 1993; F. BRUNO, *Il potere federativo agli albori dello Stato liberale: Convenzione di Filadelfia e Assemblea Nazionale francese*, in *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, 2017, 11 ss.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 1998; N. MATTEUCCI, *La rivoluzione liberale: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, 1987.

⁶⁵ M. TEIXIDÓ FERRER, *La idea de España para el Republicanismo federal*, in *Las escalas del pasado*, Huesca, 2005, 155 ss.; J. ANTONIO LACOMBA, *Reflexiones sobre el Sexenio democrático: revolución, regionalismo y cantonalismo*, in *Hanales de historia contemporánea*, 9, 1993, 20 ss.

proposta di superare il centralismo monarchico, creando una Nazione, rigenerata dalla partecipazione popolare, che si riconoscesse nel principio repubblicano e federale⁶⁶.

La proposta iniziale di Costituzionale della Prima Repubblica cercò, innanzitutto, di soddisfare le rivendicazioni particolariste delle Antille e, soprattutto, di Cuba, ove si era verificata nel 1873 un'insurrezione; di conseguenza, la Nazione spagnola doveva avere una proiezione ultramarina, attribuendo a quei territori un' autonomia amministrativa e politica «*compatible con la existencia de la Nación*»: individuata nella scelta di assimilare tali territori ai Cantoni peninsulari, sia pure con competenze differenziate rispetto alle entità metropolitane. Essa, tuttavia, fu contrastata dalle popolazioni creole che, contrapponendosi alla proposta di omologare la condizione delle colonie a quella dei altri territori), alimentarono un atteggiamento separatista.

Una sintesi fu trovata nella formulazione dell'art. 1 del progetto di Costituzione federale, che riconosceva Cuba e Porto Rico come Stati costitutivi della Repubblica federale e conferiva loro un trattamento privilegiato rispetto alle altre colonie dell'Asia e dell'Africa. In successivi articoli, poi, furono individuate le materie di competenza dei due Cantoni (art. 40) e venne attribuito loro il potere di dotarsi di una propria Costituzione, purché compatibile con quella federale e con il principio della separazione dei poteri. Infine, l'art. 93 stabilì che le Costituzioni delle due isole dovesse essere approvate dal Parlamento federale, al fine di assicurare la compatibilità tra le due normative⁶⁷.

Il progetto costituzionale riguardante la struttura generale della Nazione spagnola prevedeva che i Cantoni si costituissero sulla base di patti stipulati liberamente dai territori (art. 5), che fossero dotati di piena autonomia economica, amministrativa e politica, compatibilmente con l'esistenza della Nazione (art. 92), che potevano dotarsi di una propria Costituzione (art. 93) e dovevano eleggere gli organi politici a suffragio universale (art. 94). Inoltre, ogni Cantone partecipava alla formazione dell'indirizzo politico attraverso una rappresentanza di 4 senatori eletti dalle rispettive *Cortes* (art. 52).

Il meccanismo di distribuzione delle competenze tra la Repubblica e i territori si ispirò al criterio della doppia lista: vi erano temi preclusi alla competenza statale come i diritti individuali, la forma democratica e repub-

⁶⁶ Tuttavia, a giudizio di alcuni autori il movimento c.d. "cantonalista" non si basava su ragioni di identità etnica, linguistica, culturale o storica, ma presentava piuttosto caratteristiche anarchiche. Così: S. ABASCAL CONDE, *¿Derecho de autoderminación?*, Madrid 2004, 53.

⁶⁷ A. SÁNCHEZ ANDRÉS, *La alternativa federal a la crisis colonial. Las colonias en los proyectos de organización federal del Estado*, in *Revista complutense de historia de América*, 23, 1997, 194 ss.

blicana, l'unità e integrità della patria (art. 99); mentre le attribuzioni cantonali riguardavano essenzialmente la regolazione dell'industria, delle opere pubbliche, della viabilità regionale, della beneficenza e gli «*asuntos civiles y sociales*» non riservati al Potere federale (artt. 96 e 98).

Il tentativo repubblicano spagnolo fu seguito con interesse dai repubblicani italiani, che lo interpretarono con una possibile fiamma che poteva appiccare un più vasto incendio in Europa: secondo Mazzini occorreva che l'Italia seguisse senza indugio l'esempio della Spagna, mentre Garibaldi intravide nella Prima Repubblica un possibile segnale per un movimento repubblicano europeo⁶⁸.

Nonostante l'interesse dei giuristi, la discussione e l'elaborazione del testo costituzionale ebbe una gestazione tanto travagliata che non riuscì a coagulare, nel voto finale della Commissione costituzionale, una maggioranza favorevole alla sua entrata in vigore⁶⁹. Tale esperienza, per il suo carattere utopico può essere accostata alla Repubblica romana del 1849, nonostante la diversità delle soluzioni costituzionali proposte: la proposta spagnola era federalista, mentre quella italiana si ispirava al centralismo del pensiero rivoluzionario francese.

Entrambe le esperienze – per quanto politicamente e culturalmente importanti – attraversarono lo scenario politico come delle “meteore”, indebolite dal fatto che – come spesso accade nelle vicende storiche – i profeti di idee innovative riescono difficilmente a vedere realizzati i cambiamenti annunciati. Inoltre, gli stessi repubblicani moderati spagnoli accusarono – *a posteriori* – le componenti più radicali di essere «*mucho de profetas, poco de políticos*», cioè, di progettare un'utopia, mentre agli statisti dovrebbe competere la capacità di realizzare una mediazione tra ideali e realtà⁷⁰.

Il fallimento istituzionale del *sexenio democrático* spinse il movimento repubblicano a rifiutare le c.d. utopie rivoluzionarie, assumendo un atteggiamento più conservatore basato sull'accettazione della legalità e dei rapporti

⁶⁸ In dottrina: C. PÉREZ ROLDÁN, *El partido republicano federal*, Madrid, 2001, 68 ss.; A. DE BLAS GUERRERO, *Tradicción republicana y nacionalismo español*, Madrid, 1991; T. PÉREZ VEJO, *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionales*, Madrid, 1999; N. TOWNSON, *El republicanismo in España*, Madrid, 1994; J. FERRANDO BADIA, *Historia político-parlamentaria de la República de 1873*, Madrid, 1973, M. TEIXIDÓ FERRER, *La idea de España para el Republicanismo federal*, in *Las escalas del pasado*, cit., 155 ss.; J. JOVER, *Realidad y mito de la Primera República*, Madrid, 1991.

⁶⁹ Il progetto fu presentato alla Commissione costituzionale il 17 luglio e la discussione iniziò l'11 agosto, ma successivamente i lavori furono interrotti; il testo finale, inoltre, fu trasmesso con ritardo al Parlamento per la sua approvazione, mentre il voto finale del 26 dicembre ebbe esito negativo.

⁷⁰ Cfr., J. VILCHES, *Contra la utopía. El origen del republicanismo conservador en España (1870-1880)*, cit., 600.

con le altre forze politiche. Mentre, sul piano costituzionale venne reintrodotta – sino all'affermazione della seconda Repubblica – un assetto centralistico, potenziando gli strumenti a disposizione del Re e delle *Cortes* per impedire che i Municipi e le Deputazioni esorbitino dalle loro competenze, pregiudicando gli interessi generali.

4. *Federalismo e autonomia nella Seconda Repubblica*

La Costituzione del 1931 fu approvata al termine di una rapida, ma convulsa, fase politica: che iniziò con la fine della dittatura di Primo de Rivera e vide la contrapposizione tra chi propugnava un ritorno alla legalità costituzionale del 1876 e chi auspicava, invece, una discontinuità rispetto alla storia costituzionale del secolo XIX.

Il tentativo di salvare la Monarchia nel passaggio da un sistema autoritario a uno più liberale, non riuscì; le forze repubblicane e socialiste, con l'appoggio di componenti del nazionalismo catalano e gallego, riuscirono a far spostare il pendolo della storia a favore del principio repubblicano⁷¹. Dopo infruttuosi tentativi di convocare elezioni generali, il governo fu costretto alle dimissioni e venne sostituito da un esecutivo presieduto dall'ammiraglio Aznar, che convocò le elezioni locali: la valenza politica di queste consultazioni popolari fu evidente, rappresentarono un *test* per la monarchia e, contrariamente alle intenzioni del governo, l'esito elettorale evidenziò un ampio successo dei repubblicani⁷².

Si istituì, quindi, nuovo governo provvisorio, rappresentativo di tutte le forze che si erano opposte alla monarchia spagnola, il quale decise di dare un fondamento di legalità a tutti i suoi atti (differenziandosi dalla fallimentare esperienza della Prima Repubblica), promosse un cambiamento radicale ma pacifico, convocò le *Cortes constituyentes* e fissò nella sua prima riunione i principi di base della sua attività nella fase transitoria⁷³.

Sotto il profilo costituzionale, le tappe principali che precedettero l'avvio dei lavori costituenti possono essere così riassunte: il Ministro della Giustizia nominò in data 6 maggio una Commissione di esperti (*la Comisión Jurídica Asesora*) composta da 12 prestigiosi giuristi e presieduta da Ángel Ossorio y Gallardo che terminò i lavori il 6 luglio; il documento finale pre-

⁷¹ Queste componenti politiche firmarono nell'agosto del 1930 il *Pacto de San Sebastián* con l'obiettivo di instaurare in Spagna una Repubblica.

⁷² I repubblicani, infatti, vinsero in tutti i capoluoghi provinciali, mentre i candidati monarchici furono vittoriosi solo nelle zone rurali e nei Comuni meno popolosi.

⁷³ Si veda: N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española (9 diciembre 1931)*, in *Revista de Derecho privado*, 8, 1932, 13 ss.

sentato dalla Commissione suscitò perplessità e polemiche all'interno del Governo provvisorio, in particolare, le componenti progressiste valutarono criticamente l'*Anteproyecto* in quanto sembrava porsi in continuità con il passato, proponendo una sostanziale fotografia dell'esistente. Inoltre, fu criticamente evidenziato il limitato spazio assegnato alle Regioni che non sembravano trovare un ruolo importante all'interno dell'assetto istituzionale della Repubblica.

L'elezione delle *Cortes constituyentes* ebbe luogo il 28 giugno 1931 con un'ampia partecipazione al voto (quasi il 70% degli aventi diritto) e le forze politiche che esprimevano il Governo provvisorio conseguirono una chiara maggioranza. Non casualmente l'insediamento delle *Cortes* fu fatto coincidere con l'anniversario della "presa della Bastiglia" (il 14 luglio del 1931) e tale aspetto simbolico rafforzò la volontà di rottura radicale con il passato, la fine dell'*ancien régime* della Monarchia.

Le *Cortes* organizzarono il proprio lavoro istituendo al proprio interno una Commissione costituzionale di 21 deputati presieduta dal *Catedrático* di diritto penale D. Luis Jiménez de Asúa, le cui parole all'atto di insediamento ben sintetizzarono l'obiettivo che tale assemblea avrebbe dovuto perseguire: «*Si la República no hubiera venido para mudarlo todo, no merecería la pena haberla traído*». Nella loro semplicità esse tramettono la volontà di rinnovamento del regime repubblicano e di fare della nuova Costituzione il simbolo di questa intenzione. A conclusione dei lavori, poi, Jiménez de Asúa, illustrando la proposta innanzi alle *Cortes*, qualificò la nuova Costituzione come una Costituzione avanzata, ma non socialista, democratica, liberale e di contenuto sociale, che deve andare «*directa al alma popular*»⁷⁴.

I costituenti, nel corso del loro lavoro, dovettero affrontare – in un contesto di forte agitazione sociale e di grandi aspettative – il lascito dei molti problemi ereditati dal passato: dalla questione sociale al rapporto tra il centro e i territori, al tema delle relazioni con la Chiesa. Inoltre, la fase costituente repubblicana dovette fare i conti con alcune esperienze negative maturate nella seconda metà del secolo XIX e con alcuni tentativi utopistici di mettere in discussione lo Stato unitario: il suo obiettivo consisteva nel realizzare il cambiamento senza introdurre una rottura violenta della legalità, intendeva realizzare una rigenerazione del paese, ma non una rivoluzione.

⁷⁴ *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, 27 de agosto de 1931, 647.

A proposito dell'esperienza costituente e dell'apporto di Jimenez De Asua si veda: E. LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Un penalista a cargo de la Constitución de la II República*, in *Historia constitucional*, 21, 2020, 473 ss., L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico de la Constitución de la II República española*, Madrid, 1932; L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *La Constitución política de la democracia española*, Santiago de Chile, 1942.

Per dare vita a “nuova Cadice” repubblicana i costituenti non potevano trovare dei riferimenti utili nella recente storia costituzionale spagnola, né nel pensiero rivoluzionario ottocentesco; di conseguenza, si ispirarono – più che al passato – alle correnti del costituzionalismo europeo del primo dopoguerra, con particolare riferimento alla dottrina di lingua tedesca e all’esperienza di Weimar. D’altra parte, la scienza pubblicistica spagnola e alcuni componenti la Commissione costituzionale avevano forti legami con il mondo culturale tedesco: venne, così, approfondito il pensiero di Hugo Preuss che, affrontando nel 1920 il tema della riforma amministrativa della Prussia, aveva evidenziato l’opportunità storica di dar vita a forme di autonomia basate sulla partecipazione e sul potenziamento delle istituzioni rappresentative⁷⁵; così come ebbero un seguito gli apporti dottrinali di Kelsen e di Jellinek e le codificazioni austriache e tedesche⁷⁶.

L’influenza del costituzionalismo di lingua tedesca è stata rilevante in materia di disciplina dei diritti fondamentali e di organi preposti alla garanzia della Costituzione e del corretto riparto di competenza tra i poteri e i livelli istituzionali⁷⁷; così come non va dimenticato che la regolamentazione della forma di Stato integrale si è ispirata alla tradizione del federalismo unitario tedesco e, in particolare, alla Costituzione di Weimar⁷⁸. Nel corso dei lavori parlamentari fu forte anche l’interesse per la Costituzione messicana del 1917 e per il giurista messicano Alfonso Reyes⁷⁹.

Entrambi i testi costituzionali furono approvati in un contesto politico ed economico simile, caratterizzato da un’ingiusta distribuzione della

⁷⁵ Cfr., H. PREUSS, *Zur preussischen Verwaltungsreform*, Leipzig-Berlin, 1910.

⁷⁶ Si veda: G. DEMARCHI, *Provincia y Territorio en la Constituyente española del 1931*, Madrid, 2016, 216 ss.

⁷⁷ Grande interesse suscitano sia la proposta di Georg Jellinek il quale, nel volume “Una Corte costituzionale per l’Austria”, aveva individuato nel Tribunale dell’Impero, istituito nel 1867, l’organo competente a decidere sui conflitti di competenza e i ricorsi dei cittadini a tutela dei diritti politici; sia la proposta con cui Kelsen fissò nel febbraio del 1920, i presupposti per introdurre un controllo di costituzionalità delle leggi. Si veda: J.L. GARCÍA DELGADO (ed.), *Los orígenes culturales de la II República*, Madrid, 1993.

⁷⁸ Per riferimenti alla dottrina italiana in materia: P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016; F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, 1985; G. GOZZI, P. SCHIERA (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, 1987; G. BOGNETTI, *Europa in crisi. Due studi su alcuni aspetti della fine della III Repubblica francese e della Repubblica di Weimar*, Milano, 1991; M. CARDUCCI, *La cultura di Weimar e lo studio del diritto costituzionale comparato*, Lecce, 2008; M. LATORRE, *La crisi del Novecento. Giuristi e filosofi nel crepuscolo di Weimar*, Bari, 2006; C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Ministero per la Costituente, Roma, 1946.

⁷⁹ Così, M. PILAR VILLABONA, *La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931*, in *Revista de estudios políticos*, 31-32, 1983, 199 ss.

ricchezza, da un grave problema agrario ed operaio; così come numerose disposizioni vennero riservate alla disciplina della proprietà terriera, dei diritti sociali e del lavoro, ai temi dell'economia e delle formazioni associative. Inoltre, in coerenza con i caratteri tipici della forma di Stato sociale riconoscevano i diritti alla c.d. "vita collettiva" (il matrimonio, l'educazione dei fanciulli, la tutela dei figli illegittimi e della gioventù, i diritti associativi e politici), all'educazione e istruzione.

Proprio la conoscenza delle esperienze comparate e dei temi principali del dibattito costituzionale europeo – unita alla presenza di numerosi giuristi e cattedratici – giustifica appieno la sua qualificazione di "Costituzione dei professori"⁸⁰. A nostro avviso, la scelta costituente dei "professori" inserisce l'esperienza della Seconda Repubblica spagnola nell'alveo del costituzionalismo europeo tra le due guerre soprattutto in relazione a due aspetti fondamentali: da un lato, il carattere rigido della Costituzione, introducendo una distinzione tra legalità e costituzionalità, dall'altro lato, l'introduzione di un tipo di federalismo distinto da quello "originario" di matrice nordamericana (di tipo pattizio) che si può qualificare come federalismo unitario e che anticipa il regionalismo europeo del secondo dopoguerra.

In relazione al primo aspetto, i costituenti si proposero di contrapporre alla legalità ordinaria soggetta alla mutabilità delle maggioranze parlamentari, la "superlegalità" della Costituzione, in modo da meglio garantire le aspirazioni e i progetti del popolo costituente: consapevoli di aver delineato una Costituzione innovativa, con obiettivi rivolti al futuro (cioè, programmatica) avvertirono l'esigenza di introdurre non solo una gerarchia normativa tra la Costituzione e le leggi, ma anche una tutela rafforzata per i suoi primi anni di vita. Infatti, una revisione nel corso dei primi cinque anni di vigenza sarebbe stata possibile solo con la maggioranza dei due terzi dei parlamentari, con

⁸⁰ Un contributo imprescindibile per la comprensione della Costituzione del 1931 si deve a: J. OLIVER ARAUJO, A. RUIZ ROBLEDO, *Comentarios a la Constitución española del 1931 en su 90 aniversario*, Madrid, 2021. Tra i numerosi e approfonditi lavori si segnalano: F. FERNANDEZ SEGADO, cit.; J. ARRARAS, *Historia de la Segunda República*, Madrid, 1970; C. DE CABO, *La República y el Estado liberal*, Madrid, 1977; AA.VV., *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Madrid, 2017; AA.VV., *Estudios sobre la Segunda República española*, Madrid, 1974; L. SANCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, 1984; S. PAYNE, *La primera democracia española: la Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, 1995; J. GIL PECHARROMÁN, *La Segunda República española: (1931-1936)*, Madrid, 2006; J.L. GARCÍA DELGADO (coord.), *La II República. El primer bienio*, Siglo XXI, Madrid, 1987; J.M. CANALES, *La administración de la Segunda República. La Organización central del Estado*, Madrid, 1986; F.J. CORCUERA ATIENZA, *La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada*, in *Fundamentos*, 2, 2000, 629 ss.

lo scioglimento delle *Cortes* e con l'elezione di una nuova assemblea con il compito di esercitare la funzione costituente⁸¹.

I costituenti repubblicani non disconobbero l'importanza di introdurre un meccanismo a difesa dei nuovi principi affermati dalla Repubblica spagnola, ma, nel medesimo tempo, manifestarono il timore che un'opzione netta a favore della *judicial review* potesse "mettere nella mani dei giudici" il potere di frenare lo sviluppo di una legislazione sociale che il governo repubblicano intendeva perseguire. Pertanto, a garanzia del rispetto della legalità costituzionale, fu introdotto il *Tribunal de garantías constitucionales*, la cui disciplina nasceva dall'esigenza di porre un freno al parlamentarismo: in questo caso il riferimento culturale è individuabile nella *Verfassungserichtbarkeit*, codificata nella Costituzione austriaca del 1920⁸², che trovò un precedente nella dottrina di Georg Jellinek il quale, nel volume "Una Corte costituzionale per l'Austria" – pubblicato nel 1885 – ipotizzò l'istituzione di un giudice costituzionale competente a esercitare le funzioni di natura sostanzialmente giurisdizionale esercitate in precedenza dalle autorità amministrative (a proposito dei conflitti di competenza) e dalle Camere (in tema di conflitti tra legislazione ordinaria e costituzionale, tra *Reich* e *Länder*, di giudizi sulla regolarità delle elezioni).

Il *Tribunal de garantías constitucionales* della Seconda Repubblica spagnola del 1931 ha rappresentato la prima effettiva esperienza di giurisdizione costituzionale in Spagna: si trattò di un potere giurisdizionale con ampie competenze: dai ricorsi di incostituzionalità delle leggi ai ricorsi di *amparo* a tutela dei diritti, dalla risoluzione dei conflitti tra Stato e Regioni ai giudizi di responsabilità penale del Presidente della Repubblica, del *Fiscal* della Repubblica e dei componenti il Tribunale Supremo⁸³.

Non sembra improprio ipotizzare che il sistema di giustizia costituzio-

⁸¹ Tale procedura fu ripresa anche nella Costituzione del 1978, il cui articolo 168 ha previsto, in caso di revisione totale della Costituzione deliberata dai due terzi di ogni Camera, l'immediato scioglimento del Parlamento e l'elezione di Camere che dovranno procedere allo studio di un nuovo testo costituzionale che, per entrare in vigore, deve essere approvato a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera e ratificato con un referendum popolare.

⁸² A proposito del c.d. "modello" austriaco: P. CRUZ VILLALON, *La formación del sistema europeo del control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, 1987; B. CARAVITA, *Corte, "giudice a quo" e introduzione del giudizio sulle leggi. La Corte costituzionale austriaca*, Padova, 1985; C. ROHERSEN, *Hans Kelsen nella cultura filosofica-giuridica del 900*, Firenze, 1983.

⁸³ Sull'esperienza del *Tribunal de Garantías constitucionales*: M. BASSOLS COMA, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías constitucionales de la II República española*, Madrid, 1981; P. CRUZ VILLALÓN, *Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 1982, 115 ss; R.M. RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal de Garantías constitucionales de la II República española*, Barcelona, 1982; J.L. CASCAJO CASTRO, *Kelsen y la Constitución española de 1931*, in

nale individuato dai costituenti della Seconda Repubblica abbia facilitato il transito dall'Europa all'America latina del controllo accentrato di costituzionalità delle leggi: infatti il *Tribunal de Garantías constitucionales y Sociales* introdotto a Cuba nel 1949 ha cercato di far convivere il sistema concreto di legittimità costituzionale (tramite la competenza a decidere sui ricorsi di *amparo* e a esercitare un giudizio di appello avverso le decisioni di *habeas corpus*) con quello astratto (in virtù del controllo di costituzionalità delle norme e dei provvedimenti dei pubblici poteri, che poteva essere attivato sia con ricorso diretto, sia in virtù di una questione di legittimità prospettata da un giudice)⁸⁴.

Altri caratteri innovativi della Costituzione repubblicana del 1931 possono essere sinteticamente individuati nell'affermazione dello Stato di diritto, nel principio democratico come criterio di legittimazione degli organi costituzionali, nell'idea nordamericana di *checks and balances*, nel superamento del concetto generico di Nazione a vantaggio della sovranità popolare, nel riconoscimento della laicità dello Stato, nell'eguaglianza tra i cittadini senza considerare i titoli nobiliari o di casta.

La rilevanza della Costituzione del 1931 (al di là dell'esito effimero di quella esperienza) è testimoniata dall'ampia circolazione giuridica che le innovazioni ivi presenti hanno avuto per gli studi di diritto comparato. A questo proposito è interessante notare l'interesse che la sua approvazione suscitò nella dottrina italiana di diritto costituzionale: si possono segnalare gli studi in Italia di F. Pierandrei, *La Costituzione spagnola del 9 de dicembre de 1931*, Firenze, 1946; di T. Gatti, *La Costituzione della Repubblica spagnola del 9 dicembre del 1931*, Città di Castello, 1932; di G. Ambrosini, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola*, Palermo, 1933; di A. Giannini, *La Costituzione spagnola del 1931*, Roma, 1934. Mentre la documentazione predisposta, in Italia, dal Ministero per la Costituente in vista dei lavori dell'Assemblea costituente conteneva numerosi riferimenti all'esperienza della Seconda Repubblica.

La Costituzione spagnola del 1931 rappresenta, in definitiva, un'interessante conferma di come i sistemi giuridici, in quanto organismi vitali, possiedono un intrinseco dinamismo e la capacità di influenzare altri ordinamenti superando rigide barriere geografiche e temporali: ciò è confermato, soprattutto, da come l'introduzione di una forma di Stato "integrale" si stata presa

Revista de estudios políticos, 1, 1978, 243 ss.; F. RUBIO LLORENTE, *Del Tribunal de Garantías al Tribunal constitucional*, in *Revista de derecho político*, 1982-1983, 27 ss.

⁸⁴ D. GARCÍA BELAUNDE, *El Tribunal de Garantías constitucionales y sociales de Cuba*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 4, 2000, 125 ss.

in considerazione sia dal costituente italiano del 1946 che da quello spagnolo del 1978 per definire i lineamenti del moderno regionalismo⁸⁵.

Questo avvicinamento dal federalismo al regionalismo – e, quindi, dall'indipendenza all'autonomia – ebbe inizio già in seguito alla crisi dell'esperienza della Prima Repubblica, allorché i temi delle nazionalità e del diritto di autodeterminazione dei territori rappresentarono un forte *impasse* per ottenere la decentralizzazione dello Stato. D'altra parte, l'idea federale non fu ritenuta dai repubblicani coerente con la storia spagnola dal momento che presupponeva di unire entità separate, mentre l'esigenza maggiormente avvertita era quella di temperare il centralismo con la valorizzazione delle autonomie territoriali.

Per questa ragione, i costituenti repubblicani trassero ispirazione dalla forma di Stato federale unitario propria del costituzionalismo tedesco: secondo autorevoli giuristi la formula presente nell'art. 1 della Costituzione Repubblicana (la Repubblica costituisce uno Stato integrale, compatibile con l'autonomia dei Municipi e delle Regioni) avrebbe tratto ispirazione dal pensiero di Hugo Preuss, che affrontò negli ultimi anni della Repubblica di Weimar il problema del rapporto tra sovranità e autonomia, tra Stato e suoi territori⁸⁶. Mentre per Tomás y Valiente non deve stupire se i professori impegnati nell'elaborazione della Costituzione repubblicana cercassero ispirazione nella dottrina di lingua tedesca, avendo studiato e soggiornato a Berlino, Vienna o Friburgo⁸⁷.

Tale affinità storica e culturale indusse i costituenti repubblicani a richiamarsi alla tradizione costituzionale prussiana, la quale nel secolo precedente, contrapponendosi all'accentramento francese, aveva optato per un assetto costituzionale in grado di contemperare l'unità della Nazione con la salvaguardia delle realtà territoriali che si erano confederate in seguito al Congresso di Vienna: l'organizzazione istituzionale degli Stati germanici esercitò un'indubbia forza attrattiva anche per alcune soluzioni istituzionali innovative: dal bicameralismo differenziato al ruolo assegnato all'autorità centrale di garantire l'uniformità dell'ordinamento giuridico e l'unitarietà del sistema istituzionale; dal principio cooperativo in virtù del quale i territori partecipano alle scelte fondamentali e alla legislazione federale in virtù

⁸⁵ Si veda, per tutti: G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1933, 92 ss.

⁸⁶ Cfr., G. DEMARCHI, *Provincia y territorio en la constituyente española de 1931*, Madrid 2016, 216.

⁸⁷ F. TOMÁS Y VALIENTE, *El Estado Integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada*, in *Obras Completas*, Madrid, 1997, 2049. Si veda anche: A. DE BLAS GUERRERO, *El debate doctrinal sobre la autonomía en las constituyentes de la II República*, in *Historia contemporánea*, 6, 1991, 119 ss.

di una regola di cooperazione istituzionalizzata all'attribuzione ai territori di uno *status* di autonomia piuttosto che di sovranità⁸⁸.

La nuova forma di Stato individuata dalla Costituzione del 1931 fu pensata, soprattutto, per dare una risposta alle esigenze di autogoverno della Catalogna, dei Paesi Baschi e della Galizia; ma consentiva che l'autonomia territoriale potesse espandersi su tutta la penisola sulla base della volontà dei singoli territori: fu, cioè, costituzionalizzato per la prima volta il principio dispositivo e la possibilità di differenziare tra nazionalità e regioni⁸⁹.

I costituenti, inoltre, ritennero la formula federale in crisi al pari dell'accentramento, tentarono quindi di realizzare una sintesi tra la "*grande España*" e l'autonomia regionale in modo da consentire a ogni Regione di godere dell'autonomia di cui ha bisogno «*por su grado de cultura y de progreso*». Si trattò di una scelta pragmatica, introdotta superare, da un lato, le contrapposizioni ideologiche tra federalismo e tradizione monarchica che avevano contraddistinto il dibattito nel secolo XIX e, dall'altro lato, le storiche antitesi tra centro e periferia, favorendo una integrazione basata soprattutto su nuovi criteri di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni.

A tal fine, l'art. 1 affermò che la Repubblica costituisce uno Stato integrale, compatibile con l'autonomia dei Municipi e delle Regioni, mentre l'art. 8 precisava che lo Stato spagnolo sarà integrato «*por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*»; mentre i territori spagnoli del Nord Africa «*se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central*». A sua volta, l'art. 10 introduceva regimi particolari di autonomia per le isole Canarie e le Baleari: «*cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias*». Da ultimo, la Costituzione repubblicana del 1931 riconobbe la specificità di

⁸⁸ Secondo l'art. 60 della Costituzione del 1918 il *Reichsrat* è costituito «per la rappresentanza dei Länder tedeschi nella legislazione e amministrazione del Reich»; così come l'art. 50 della Costituzione del 1949 afferma che «attraverso il Consiglio federale i Länder collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione». Sul tema si veda: M. KÖLLING, *La cultura federal institucionalizada en Alemania*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, 2018, 30 ss.

⁸⁹ Sul punto: J. OLIVER ARAUJO, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Palma, 1999, 138 ss. Si veda anche in generale: E.L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política*, Madrid, 1932; A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, *La Constitución de 1931 y la autonomía regional*, Madrid, 1978; ID., *Autonomía y entragación en la Segunda República*, Madrid, 1980; ID., *Entorno a la bibliografía sobre la cuestión autonómica en la Segunda República española*, in *Revista de estudios políticos*, 31, 1983, 279 ss.; S. VARELA, *El problema regional en la Segunda República española*, Madrid, 1976; A. GONZALEZ CASANOVA, *Federalisme i autonomia de Catalunya durante el període 1931-1938*, Barcelona, 1974.

alcune esperienze organizzative tradizionali, prevedendo – in deroga alla disciplina generale – la continuità dei regimi comunali organizzati sotto forma di *consejo abierto*⁹⁰.

Anche la definizione del *mapa territorial* della Repubblica era regolata dal principio dispositivo, secondo cui una o più Province limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni potevano organizzarsi in regioni autonome con propri Statuti per dar vita a «*un núcleo político administrativo, dentro del Estado español*»⁹¹. Mentre l'art. 8 Cost. ha fatto riferimento alle Regioni *que se constituyan*, lasciando alla libera determinazione dei territori la decisione se costituirsi in comunità politiche autonome dotate di un proprio Statuto ovvero far parte dell'organizzazione generale dello Stato centrale.

Da ultimo, la Costituzione repubblicana si è ispirata alla Costituzione di Weimar e a quella austriaca nel ripartire le funzioni pubbliche tra i livelli istituzionali: l'art. 14 elenca le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre quelle riservate alla disciplina regionale sono inserite nei rispettivi Statuti di autonomia⁹²; a sua volta, l'art. 18, attraverso una clausola generale precisa che lo Stato ha una competenza residuale in tutte le materie non espressamente riconosciute dagli Statuti alle singole Regioni. Infine, l'art. 19 introduce una competenza “concorrente” allorché dispone che lo Stato potrà «*fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República*». L'art. 21, poi, introduce una clausola di supremazia del diritto statale nei confronti di quello *regional*.

In definitiva, l'organizzazione territoriale dello Stato formalizzata nella Costituzione del 1931 individua nel decentramento regionale una formula intermedia tra Stato accentrato e federale, introducendo un punto di mediazione tra prospettive diverse; tuttavia, l'efficacia di tale soluzione non poté essere verificata a causa del contesto politico di quegli anni, caratterizzato dal deflagrare di forti tensioni sociali, da una frammentazione politica e – da ultimo – da una sollevazione militare e da un colpo di Stato, che consentì ai conservatori di conquistare con la forza ciò che non erano riusciti a conseguire attraverso libere elezioni⁹³.

⁹⁰ Anche questa particolare modalità di esercizio della democrazia è stata confermata nella Costituzione del 1978. Sul suo attuale funzionamento si veda: E. GALBAJA CABRERO, *Partidos políticos y régimen de consejo abierto*, in *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, 2016, 95 ss.

⁹¹ Vedi art. 11, la cui formulazione verrà riprodotta nella Costituzione del 1978.

⁹² Si veda l'art. 16.

⁹³ Si veda sul punto: B. RIQUER I PERMANYER, *Los retos de la II República. Reflexiones*

Lo stesso Luis Jiménez de Asúa, in un volume pubblicato nel 1946, ammise l'incapacità del movimento repubblicano di affrontare adeguatamente alcuni temi di fondo della realtà spagnola come il ruolo dell'esercito, la questione regionale, il tema del rapporto tra lo Stato e la religione e la regolamentazione della proprietà agraria⁹⁴.

Tra il 1936 e il 1975 si consolidò una forma accentrata di Stato e il tema decentramento regionale e delle autonomie territoriali entrò in un "cono d'ombra": basti considerare che uno dei primi decreti del governo franchista stabilì che «España es una unidad de destino en lo universal», mentre nel 1938 fu soppresso lo Statuto della Catalogna e, successivamente, abolito l'uso pubblico e scolastico della lingua catalana. Tuttavia, la questione territoriale – allontanata dall'agenda politica del Governo – continuò a covare sotto le ceneri, alimentata dall'apporto culturale offerto dagli scritti di alcuni autorevoli giuristi come Ortega y Gasset, García Pelayo e García de Enterría.

Il primo sostenne che i Municipi e la Province costituivano ambiti territoriali troppo ristretti per supportare un'efficace modernizzazione dello Stato: immaginò, quindi, una penisola suddivisa in Regioni rette da un'assemblea e da un governo regionali; inoltre era dell'avviso che l'annoso problema catalano potesse essere meglio affrontato nel contesto di una regionalizzazione generale, da realizzarsi all'interno di una unità fondata sulla sovranità nazionale⁹⁵. A sua volta, García de Enterría individuò nella *Comunidad Autónoma* l'ambito istituzionale che avrebbe potuto svolgere un ruolo importante nella riduzione degli squilibri territoriali; mentre García Pelayo avvertì la necessità di fondare la rivendicazione dell'autonomia territoriale su elementi nuovi, ritenendo il richiamo ai diritti storici un criterio di legittimazione antimoderno⁹⁶.

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, poi, si registrò una ripresa del dibattito sull'ente regionale, limitato alla sua dimensione amministrativa, in quanto ente territoriale con compiti di pianificazione territoriale e di modernizzazione economica e sociale. Nell'anno 1975 fu approvata la *Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local*, che – pur escludendo la possibilità di creare un livello istituzionale intermedio tra lo Stato e le Province – introdusse la possibilità di istituire delle *Mancomunidades provinciales* per l'eser-

sobre la difícil consolidación de la democracia en la España de los años 30, in AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, 2008, 31 ss.

⁹⁴ Vedi: L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946, 57 ss.

⁹⁵ Si veda: J. ORTEGA Y GASSET, *La Redención de las Provincias*, Madrid, 1931.

⁹⁶ Cfr., L. REBOLLO DELGADO, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978*, in *Revista de derecho político*, 101, 2018, 461 ss.

cizio in forma associata di alcune competenze locali; mentre nel novembre del 1975 il *Ministerio de la Gobernación* istituì una Commissione di studio relativa al *Régimen Administrativo Especial de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya*, che nell'anno successivo affrontò anche il tema delle province catalane⁹⁷. Si trattò, tuttavia, non tanto di un organico progetto di riorganizzazione del governo locale, quanto della intenzione di dare attuazione ad alcuni temi già abbozzati nel corso dell'esperienza della Seconda Repubblica.

5. *Caratteri della transizione democratica in Spagna*

L'esperienza storica ci offre l'esempio di modalità molto differenti di esercizio del potere costituente: vi sono state Costituzioni scaturite dalla volontà di determinati organi (il Sovrano, il Parlamento o apposite Assemblee dotate di compiti costituenti) o impostesi in via di fatto sulla scia di rivoluzioni vittoriose o di colpi di Stato.

In alcuni casi, contraddicendo le teorie secondo cui l'esercizio del potere costituente si esaurirebbe al momento dell'approvazione del documento costituzionale, si sono avuti itinerari costituenti diluiti nel tempo, come nel caso emblematico del Sudafrica ove la Costituzione del 1996 fu anticipata dalla Dichiarazione di intenti del 1991 e dalla Costituzione *ad interim* del 1993⁹⁸.

Inoltre, l'idea di un potere costituente inteso come espressione di una volontà libera e incondizionata è stata disattesa dalle esperienze di esercizio di un potere costituente "assistito" – si pensi, ad esempio, all'*iter* seguito da alcune Costituzioni dell'Europa orientale che, prima di poter entrare nell'Unione europea, è stato monitorato dalla Commissione per la democrazia attraverso il diritto – al potere costituente che ha dovuto manifestarsi nel rispetto di un accordo internazionale (come nel caso delle Costituzioni della Namibia, della Cambogia e della Macedonia) o che è stato direttamente esercitato dall'ordinamento internazionale (Bosnia-Herzegovina e Kosovo).

A loro volta, le Costituzioni pattuite hanno contraddetto la consolidata concezione di un potere costituente originario, libero nei fini e nelle procedure: si pensi, ad esempio, alle varie esperienze di transizioni democratiche, attraverso le quali si realizza il passaggio in forma pacifica da un regime politico a un altro con il coinvolgimento degli esponenti del vecchio regime⁹⁹.

⁹⁷ Decreto 3142/1975, del 7 novembre.

⁹⁸ R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti: il Sudafrica dalla segregazione razziale alla Costituzione della rainbow nation*, Torino, 1998.

⁹⁹ In proposito, E. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Milano, 2002.

In sintesi, appare evidente che, soprattutto a partire dalla seconda metà del secolo passato, si è assistito a numerosi esempi di codificazioni costituzionali che, per le loro caratteristiche, sono state l'esito di processi costituenti originali, variegati e non comprimibili all'interno delle classificazioni classiche. L'esperienza che ha vissuto la Spagna nel passaggio dal franchismo all'approvazione della Costituzione del 1978 può essere fatta rientrare all'interno della tipologia delle transizioni costituzionali: come è stato avvertito da alcuni giuristi spagnoli, i quali evidenziarono subito la specificità o l'anomalia del processo costituente spagnolo¹⁰⁰.

Innanzitutto, la transizione spagnola ha contraddetto le impostazioni tradizionali secondo cui l'attività costituente si suddivide in una fase *destruens* – che produce una rottura netta con il passato, a mezzo di una rivoluzione, di un colpo di Stato o del consolidamento nuove forze sociali e politiche aventi una capacità egemonica – e in una *construens*, propositiva, che si manifesta con l'approvazione di un nuovo documento costituzionale. Infatti, il sistema politico e istituzionale si è evoluto all'interno della legalità, in una sorta di continuità formale dallo Stato organico franchista all'ordinamento democratico espresso dalla Costituzione del 1978, secondo un *iter* che è stato definito «come método para conseguir cambios parciales, que no destruyen totalmente lo existente, sino sólo modifican en parte»¹⁰¹.

Inoltre, il cambiamento politico-istituzionale, pur essendo stato agevolato da un “fatto scatenante” individuabile nella morte del generale Franco, fu il risultato di una molteplicità di atti preparatori e di fattori sia interni che internazionali.

Tra i primi si può segnalare, ad esempio, la riunione – tenutasi nel 1962 a Monaco – di rappresentanti del regime e delle forze democratiche con l'obiettivo di preparare i presupposti per l'ingresso della Spagna nella Comunità economica europea; oppure la pubblicazione nel 1974 di un manifesto a favore di una democrazia pluralistica e di una forma di Stato federale da parte delle prime associazioni politiche di opposizione, come la *Junta*

¹⁰⁰ Si veda, ad esempio, P. LUCAS VERDÚ, *La singularidad del proceso constituyente español*, in *Revista de estudios políticos*, 1, 1978, 9 ss. Per ulteriori riferimenti, A. PORRAS NADALES, *Notas sobre la teoría del poder constituyente y la experiencia española*, in *Revista de estudios políticos*, 24, 1981, 175 ss. R. MARTÍNEZ DALMAU, *Teoría y práctica del poder constituyente*, Valencia, 2014; J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *Los principios constitucionales en la transición política: teoría democrática y cambio jurídico-político en España*, in *Revista de estudios políticos*, 116, 2002, 25 ss; M. AYUSO TORRES, *El problema del poder constituyente: Constitución, soberanía y representación en la época de las transiciones*, Madrid, 2012.

¹⁰¹ Così L. GARCÍA SAN MIGUEL, *Teoría de la Transición. Un análisis del modelo español 1973-1978*, Madrid, 1981, 11.

Democrática (composta dal Partito comunista e da altre organizzazioni di ispirazione marxista), e il PSOE.

Sotto il profilo costituzionale va ricordato il riconoscimento nel 1975 del diritto di associazione politica e la ricostituzione all'interno delle *Cortes* dei gruppi parlamentari: quattro di questi erano espressione del Movimento Nazionale, ma aperti a un limitato rinnovamento democratico (Azione Istituzionale, Unione del popolo spagnolo, Democratico del lavoro, Regionalista), l'Unione democratica era di ispirazione cattolica, mentre il Gruppo parlamentare indipendente si contraddistinse per la volontà di accelerare il processo di democratizzazione del paese.

Quest'ultimo era espressione di una *élite* politica nuova, consapevole della necessità di un sistema politico nuovo e moderno equiparabile alle democrazie europee; fondò il suo programma attorno a precisi obiettivi istituzionali, come il potenziamento delle autonomie regionali e locali, la forma di governo parlamentare, il riconoscimento del diritto di voto per i maggiori di 18 anni, l'introduzione di una legge elettorale proporzionale corretta per evitare un'eccessiva proliferazione delle forze politiche, la limitazione del potere di scioglimento delle Camere e l'introduzione di un organo per controllare la costituzionalità delle leggi e la regolarità delle operazioni elettorali¹⁰².

Sul piano sociale, poi, i settori moderati che avevano appoggiato dittatura si resero conto che il regime di Franco doveva aprirsi per continuare a delle sostanziali riforme del sistema politico istituzionale. Ai fattori interni al movimento franchista se ne aggiunsero altri, contrapposti ma convergenti, che esprimevano la volontà di trasformazione della società spagnola, favorita da una parziale apertura internazionale, dal fascino esercitato dalla prospettiva di una integrazione europea, da una certa tolleranza del regime grazie alle timide aperture al pluralismo favorite dalla legge sulla stampa del 1966.

Così come non va trascurato l'apporto fornito dalla cultura giuridica e dal sistema universitario, che in quegli anni, rivisitando la storia spagnola, valorizzò i principi della democrazia, del liberalismo e dello Stato di diritto: si produsse in quegli anni una significativa diffusione degli studi, opportunamente qualificata come «*Derecho Constitucional de anticipación*»¹⁰³.

Alla morte del generale Franco, quindi, il sistema politico e la società ap-

¹⁰² Si veda: M.A. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, *Los reformistas del franquismo en las Cortes: el Grupo Parlamentario Independiente*, in *Revista de estudios políticos*, 179, 2018, 199 ss.

¹⁰³ In proposito: L. BURGUERA AMEAVE, *El "Derecho constitucional de anticipación" en la pre-transición*, in *Revista de Derecho Político*, 2015, 92, 211 ss. Si vedano anche i lavori di: E. DÍAZ, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, 1966; M. HERRERO DE MIÑÓN, *El principio monárquico (Un estudio sobre la soberanía del rey en las leyes fundamentales)*, Madrid, 1972.

parivano già predisposte a una sostanziale transizione costituzionale; inoltre, tra le forze politiche si raggiunse una coincidenza di obiettivi, individuabili nella necessità di dar forma a un assetto democratico e di inserire l'ordinamento spagnolo nel concerto internazionale, in particolare con il resto dell'Europa¹⁰⁴.

Tra i motivi che resero possibile tale *cambio político* un ruolo importante va attribuito al ricambio generazionale e alla crescita economica: il primo, favorì il formarsi di una società che non aveva direttamente vissuto i lutti della guerra civile e che esprimeva il desiderio di superare tale trauma; la seconda, a sua volta, produsse una trasformazione dell'assetto sociale, favorita anche da un aumento dei livelli dell'educazione. Nello stesso tempo non va neppure trascurato l'impatto esercitato da alcuni eventi, come l'assassinio nel 1973 di Carrero Blanco e la difficoltà di trovare un sostituto adeguato, oppure la pressione dei paesi occidentali per favorire la democratizzazione del Paese e la sua adesione alla Comunità economica europea¹⁰⁵.

Il regime si proponeva, tuttavia, di realizzare tale cambiamento all'interno della c.d. "legalità franchista". Infatti, il nuovo governo – presieduto da Arias Navarro – fu promosso dagli apparati istituzionali del regime con l'appoggio di forze significative del "blocco dominante" come la Chiesa, la Corona, l'Esercito. Così come, l'avvio della transizione politica si svolse secondo uno schema predeterminato: il generale Franco, prima di morire dopo una lunga agonia, il 20 novembre 1975, indicò nel suo testamento politico Juan Carlos di Borbone come futuro Re di Spagna; Juan Carlos, due giorni dopo la morte di Franco, fu incoronato come Re e nel suo discorso di investitura sostenne che stava iniziando una nuova fase nella storia della Spagna che si dovrà realizzare in stretta relazione con il popolo e sulla base di "un effettivo consenso di concordia nazionale". Inoltre, egli espresse la consapevolezza che fossero necessari dei cambiamenti profondi da realizzare attraverso la partecipazione «*de todos en los foros de decisión*» e nel rispetto di tutte le libertà: un discorso di investitura che fu interpretato come esigenza di cambiamento che superi le lacerazioni della guerra civile.

La reinstaurazione della Monarchia fu accettata come un "dato di fatto", anche se vi era, tra le forze politiche, la consapevolezza che il Re era salito al trono per designazione di Franco e non per legittimazione di dinastica. Emblematico fu l'intervento nelle *Cortes* del rappresentante socialista Gómez Llorente, il quale, pur evidenziando che l'istituzione monarchica fu rein-

¹⁰⁴ Vedi: P. PRESTON, *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Barcelona, 1986; R. MORODO, *La transición política*, Madrid, 1984; J. TUSELL, *La dictadura de Franco*, Madrid, 1988.

¹⁰⁵ J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, *De la dictadura a la democracia*, cit., 18 ss.

staurata con un atto del dittatore e non per volontà popolare, affermò che il partito socialista non intendeva ostacolare il processo di transizione, ma richiedeva un rispetto scrupoloso della volontà popolare, un equilibrio tra forma monarchia e democratica, l'approvazione di una Costituzione che riconosca la sovranità popolare, il ruolo delle nazionalità e delle regioni come parte integrante della Nazione spagnola. Tali principi trovarono una sintesi nel testo dell'art. 1 della Costituzione del 1978, ove si afferma che lo Stato spagnolo è una Monarchia parlamentare¹⁰⁶.

Sul piano istituzionale, il primo atto di rilievo costituzionale che avviò la transizione fu il discorso della Corona pronunciato dal Re in occasione della sua proclamazione a Capo dello Stato il 22 novembre, dopo la morte di Franco: con il suo discorso fissò le coordinate essenziali che avrebbe dovuto seguire il percorso verso il rinnovamento delle istituzioni. Da un lato, ha ribadito l'esigenza di non sciogliere ogni legame con il passato, sia rendendo omaggio alla figura di Franco («*una figura excepcional que entra en la Historia*»), sia precisando che «*las naciones más grandes y prósperas, donde el orden, la libertad y la justicia han resplandecido mejor, son aquellas que más profundamente han sabido respetar su propia Historia*»; dall'altro lato, ha sottolineato la necessità del paese di proiettarsi verso un futuro diverso, iniziando una nuova tappa nella storia della Spagna in un contesto di effettiva concordia nazionale¹⁰⁷.

L'originalità di tale *iter* costituente consiste nell'aver individuato nella continuità istituzionale la via per addivenire a un assetto costituzionale alternativo al franchismo: un processo che la dottrina ha qualificato come una *ruptura encubierta*¹⁰⁸. Nella transizione si tentò di realizzare un difficile equilibrio tra la democrazia organica del franchismo e i principi della democrazia liberale, introducendo un bicameralismo in cui solo una delle Camere era elettiva e promuovendo – tramite l'approvazione della Legge sulle Associazioni politiche – la formazione di un pluralismo partitico.

Inoltre, come è stato accuratamente documentato da un lavoro di Agal-

¹⁰⁶ Cfr., J. OLIVER ARAUJO, *Cuarenta años de Monarquía en España, 1975-2015*, Valencia, 2022, 33 ss.

¹⁰⁷ Così si esprimeva Juan Carlos: «Al servicio de esa gran comunidad que es España debemos de estar: la Corona, los Ejércitos de la nación, los organismos del Estado, el mundo del trabajo, los empresarios, los profesionales, las instituciones privadas y todos los ciudadanos, constituyendo en su conjunto un firme entramado de deberes y derechos. Sólo así podremos sentirnos fuertes y libres al mismo tiempo».

¹⁰⁸ Così: J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, cit., 279 ss. Si veda anche: A. PORRAS NADALES, *Notas sobre la teoría del poder constituyente y la experiencia española*, in *Revista de estudios políticos*, 24, 1981, 175 ss., R. DEL AGUILA TEJERINA, *La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso*, in *Revista de estudios políticos*, 25, 1982, 101 ss.

di Fernández, nella previsione di un'imminente morte del generale Franco, fu predisposto dal governo in carica un *Informe* dal titolo "Strategia per il cambio politico e la riforma amministrativa", con l'intento di programmare tutti gli adempimenti necessari per governare la transizione, assicurando la stabilità e la pace politica. L'obiettivo primario era quello di mettere a disposizione del Governo gli strumenti per una direzione efficace dell'amministrazione pubblica.

L'*Informe* proponeva, innanzitutto, di prorogare la legislatura e ritardare le elezioni in ambito locale per il tempo necessario a predisporre una transitoria organizzazione dello Stato: a suo avviso, si sarebbe dovuto rafforzare la posizione del Presidente del governo, affidandogli il coordinamento delle misure in materia di bilancio e di programmazione economica, accentuandone il ruolo di direzione politica e ampliando gli ambiti di intervento della sua potestà regolamentare. Al Re, invece, furono affidati compiti di mediazione e la "regia" della fase transitoria. Fu proposta, infine, la creazione di un *Tribunal de Defensa del Estado*: un organo competente a giudicare tra l'altro, i reati di sedizione, ribellione, propaganda illegale, possesso di armi e preposto a fronteggiare i pericoli alla sicurezza della Nazione.

Venne predisposto anche un progetto di legge in materia di associazioni politiche e un altro relativo alla elezione del Presidente del Governo: esso prevedeva di sottoporre al voto degli elettori una terna di candidati alla Presidenza e, nel caso in cui nessuno conseguisse la maggioranza assoluta, si sarebbe dovuto procedere al ballottaggio tra i due con il maggior numero di voti. In materia di diritti, infine, propose di riformare in senso liberale alcune leggi come lo Statuto sulle associazioni politiche e la normativa anti-terrorismo¹⁰⁹.

Inoltre, fu affrontato con cautela il delicato tema dell'autonomismo catalano, ipotizzando un'autonomia di natura prettamente amministrativa non contrapposta al potere centrale, compatibile con la identità spagnola e governata dall'alto: si tentò di realizzare una sorta di *regionalismo bien entendido*, nel senso che dovesse riconoscere le tradizioni e le élites territoriali, ma all'interno di un assetto centripeto. Tale progetto si ricollegava al pensiero di Fraga Iribarne il quale – cercando una mediazione tra nazionalismi e centralismo – aveva propugnato già in precedenza l'idea di una Spagna "*una y diversa*".

A tal fine, nel dicembre del 1975, il governo presieduto da Carlos Arias Navarro – con vicepresidente Manuel Fraga Iribarne – sollecitò la creazione di una Commissione di studio per istituire nella provincia di Barcellona un

¹⁰⁹ Vedi: A. MAGALDI FERNÁNDEZ, *La reforma que nunca fue. El proyecto de transición del último gobierno de Franco*, in *Revista de estudios políticos*, 183, 2019, 219 ss.

“*Régimen Administrativo Especial*”, come tappa intermedia per una futura istituzionalizzare della “regione catalana”. Gli obiettivi perseguiti con la introduzione di alcuni regimi territoriali speciali furono riassunti nella ricerca di una possibile coesistenza tra unità nazionale e riconoscimento delle diversità, tra decentralizzazione e poteri di indirizzo da parte del governo centrale.

Il progetto era indubbiamente ambizioso, ma la sua realizzazione incontrò molte difficoltà: nel corso dei lavori della Commissione il Presidente Navarro fu sostituito da Adolfo Suárez e tale cambio produsse inevitabilmente un ricambio del personale politico, ivi compreso Fraga; inoltre, le quattro deputazioni provinciali raggiunsero con gran fatica un’ intesa per istituzionalizzare una *Mancomunidad* delle Province e per predisporre un progetto di regione catalana, come prototipo da estendere anche agli altri territori. L’organo di governo fu individuato in un *Consejo general* composto da tre membri per ogni Deputazione provinciale e dai senatori delle quattro Province. Tale assetto giuridico avrebbe, inoltre, dovuto estendersi a tutte le Province, pur con gli adeguamenti resi necessari dalla specialità di ciascuna Provincia; infine, si riconobbe la co-ufficialità del catalano e del castigliano¹¹⁰.

Questi progetti, finalizzati a temperare la natura autoritaria dell’organizzazione dello Stato, furono avanzati nella speranza di assicurare la sopravvivenza politica di Arias Navarro; ma tale obiettivo non venne conseguito e la nomina di Adolfo Suárez a Presidente del Governo avviò una nuova tappa del processo di transizione democratica che si concluderà con le elezioni generali delle *Cortes* del 15 giugno del 1977¹¹¹.

Il momento centrale di questa nuova fase istituzionale fu l’approvazione il 4 gennaio 1977 della *Ley para la Reforma Política*, che fissò i passaggi essenziali per addivenire all’approvazione della nuova carta costituzionale, ponendo così fine al periodo transitorio. La formulazione di questo testo presentava alcuni elementi di ambiguità circa la sorte delle istituzioni proprie del regime fascista; infatti, alle future *Cortes* non venne esplicitamente assegnata una funzione costituente, marcando – su questo aspetto – una

¹¹⁰ Si veda: A. ARAGONESES, J. CLARET, *El régimen especial para las provincias catalanas. La fracasada refundación de la Mancomunitat*, in *Revista de Estudios Políticos*, 193, 2021, 291 ss.

¹¹¹ Sulla transizione politica in Spagna, vedi: I. DE OTTO PARDO, *Qué son la Constitución y el Proceso constituyente*, Barcelona, 1977; J.M. MARAVALL, *La política de la transición*, Madrid, 1982; A. HERNANDEZ GIL, *El cambio político español*, Barcelona, 1982; E. ATTARD, *La Constitución por dentro*, Barcelona, 1983; R. MORODO, *La transición política*, Madrid, 1984; E. BERNALES BALLESTEROS, *El camino español de la democracia*, Madrid, 1986; E. DIAZ, *La transición a la democracia*, Madrid, 1987; J. JIMÉNEZ CAMPO, *Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)*, in *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1981, 45 ss.

differenza sostanziale rispetto alla transizione che ha traghettato l'ordinamento costituzionale italiano dalla crisi del fascismo all'affermazione di un Repubblica democratica.

In Italia la rottura nelle continuità del regime politico fu esplicito e irreversibile: infatti, l'art. 1 delle decreto legge n. 151 del 1944 aveva stabilito che «dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un'Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato»; mentre il successivo decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 precisò che «contemporaneamente all'elezione per l'assemblea costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)»¹¹².

In Spagna, invece, alcuni commentatori evidenziarono come le *Cortes* fossero state convocate per realizzare una riforma politica senza ricevere un'esplicita investitura costituente. In particolare, P. Lucas Verdú rammentò che secondo un'idea tradizionale di attività costituente si richiede la presenza sia di un Governo provvisorio che organizzi la transizione, sia di un'Assemblea monocamerale dotata di poteri costituenti: di conseguenza, ad avviso di tale autorevole giurista, le *Cortes* elette il 15 giugno del 1977 non vennero espressamente convocate con tale compito, anche se l'eterodossia di tale procedimento è stata essere sanata *ex post e de facto* dall'ampio consenso costituzionale di cui la Carta ha goduto¹¹³.

La *Ley para la Reforma Política* del 1977, innanzitutto, intese dare una base legale all'*iter* che avrebbe dovuto condurre al futuro assetto costituzionale: innanzitutto, predeterminò alcuni principi a cui le future *Cortes* si sarebbero dovute attenere: individuandoli nella forma di governo monarchico parlamentare, nello Stato liberale e sociale, nella regionalizzazione. Inoltre, regolò all'art. 3 il procedimento legislativo da adottare, prevedendo che l'iniziativa fosse riservata al Congresso dei deputati, che il testo della Costituzione doveva essere approvato dalle *Cortes* a maggioranza assoluta e sottoposto a referendum nazionale. Inoltre, in caso di contrasto tra i due rami del Parlamento, il compito di superare le divergenze fu affidato a una Commissione mista, composta dai Presidenti delle Assemblee e da quattro componenti per ciascuna delle Camere¹¹⁴.

¹¹² In proposito, si rinvia al Capitolo quarto del presente volume.

¹¹³ Così, P. LUCAS VERDÚ, *La singularidad del proceso constituyente español*, in *Revista de estudios políticos*, 1978, 11, 9 ss. Si veda anche: J. TOMAS VILLARROYA, *Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico*, in *Revista de estudios políticos*, 10, 1979, 59 ss.

¹¹⁴ In merito a la *Ley para la Reforma Política*: P. LUCAS VERDÚ, *Derecho político y transformación política española*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la U. C. M.*, 55, 1979, 21 ss.; P. PÉREZ TREMPES, *La ley para la reforma política*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la*

Infine, la disposizione transitoria finale attribuì al Governo il compito di convocare le elezioni delle *Cortes* per costituire un *Congreso* di 350 deputati e un *Senato* di 207 senatori in ragione di 4 per Provincia, uno per ogni provincia isolare e due ciascuno per Ceuta e Melilla. Questa legge fu sottoposta a referendum e approvata dal 94,17% degli elettori, con una ampia partecipazione popolare (il 77,8 degli aventi diritto)¹¹⁵.

Il terzo e ultimo segmento della transizione democratica fu costituito dai lavori delle *Cortes*, dall'approvazione della Costituzione e dalla sua ratifica con referendum istituzionale¹¹⁶. In questa fase, il tratto caratterizzante i lavori parlamenti fu la ricerca di un *marco de convivencia* tra i poteri dello Stato e le principali componenti politiche: le norme della nuova Costituzione dovevano, quindi, essere il frutto di una negoziazione, piuttosto che l'esito di una contrapposizione. A tal fine, la Commissione competente a elaborare l'*Anteproyecto* costituzionale ebbe una composizione rappresentativa delle principali componenti politiche, compresi i partiti nazionalisti; così come l'inserzione nell'art. 2 Cost. del riferimento alle nazionalità nacque dalla consapevolezza che un testo costituzionale che nascesse senza il consenso dei catalani e dei baschi sarebbe stato affetto da un vizio di origine.

I lavori parlamentari si svolsero con sufficiente celerità. Il 26 luglio del 1977 il Congresso approvò la creazione di una Commissione di *Asuntos constitucionales y libertades públicas* con il compito di predisporre un progetto che costituisse la base di discussione; essa, a sua volta, affidò a sette relatori di orientamenti differenti la stesura di un *Anteproyecto*, il cui testo fu depositato il 10 aprile del 1978 e pubblicato sul Bollettino ufficiale delle *Cortes*. Inoltre, secondo il criteri indicati dalla *Ley para la Reforma Política* l'iter parlamentare vero e proprio iniziò nel *Pleno del Congreso de los Diputados* per poi passare all'esame del Senato; in caso di non coincidenza tra i testi approvati dai due rami delle *Cortes* si rese necessaria l'attivazione della Commissione mista che, ampliando il suo ruolo oltre la lettera del testo legislativo, non si limitò solo a optare tra una stesura o l'altra, ma procedette talvolta a una riformulazione *ex novo* di alcuni articoli.

U. C. M., 54, 1978, 139 ss.; P. DE VEGA, *La transición política española a la luz de los principios de legalidad, publicidad y racionalidad*, in *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, 1979, 53 ss.

¹¹⁵ Le elezioni espressero un Parlamento con la presenza, sia dei partiti regionali, sia di quattro grandi formazioni: Alleanza popolare, *Unión de Centro Democrático*, *Partido Socialista Obrero Español* y *Partido Comunista de España*. Sul tema: M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales*, in *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980.

¹¹⁶ La suddivisione in segmenti della procedura costituente, si deve a: J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, *De la dictadura a la democracia*, cit., Madrid, 1979.

Infine, il testo predisposto da questa Commissione fu votato dalle due assemblee il 31 di ottobre, ottenendo rispettivamente 355 e 226 voti favorevoli. Da ultimo, in attuazione dell'art. 3 della Legge per la riforma politica, si celebrò in data 6 dicembre un referendum approvativo, cui partecipò il 58,9% di elettori e ottenne il voto favorevole dell'87,78 dei votanti.

Nel corso dei lavori parlamentari si fronteggiarono schematicamente due visioni contrapposte: una moderata, riconducibile al partito al governo (l'*Unión de Centro Democrático*), auspicava una Monarchia conservatrice, poneva rigidi requisiti per l'*iter* di revisione costituzionale e, ispirandosi alla Costituzione francese della V Repubblica, attribuiva ampi poteri al Capo dello Stato. La prospettiva più radicale, sostenuta dal principale partito della sinistra (il *Partido Socialista Obrero Español*), optò per un'ampia tutela dei diritti fondamentali e per un intervento pubblico nell'economia; mentre i componenti del Partito comunista puntarono sulla centralità del Parlamento, richiamandosi culturalmente al testo della Costituzione italiana. Nel corso del dibattito, poi, divenne rilevante il ruolo dei gruppi nazionalisti, i quali intervennero su diversi aspetti relativi all'organizzazione territoriale dello Stato, così come riuscirono a far mantenere nel testo della Costituzione il riferimento alla nozione di "nazionalità"¹¹⁷.

La cultura giuridica spagnola ebbe un ruolo importante nella progettazione e nella stesura del testo costituzionale parteciparono ai lavori della Commissione che predispose il testo iniziale della Costituzione del 1978 autorevoli professori di *Teoría del Estado*, *Derecho Político* y *Filosofía del Derecho* – come Manuel Fraga Iribarne, Jordi Solé Tura, Gregorio Peces-Barba Miguel Herrero – mentre ebbero un ruolo importanti nelle *Cortes* importanti pubblicisti come Óscar Alzaga, Carlos Ollero, Luis Sánchez Agesta e Lorenzo Martín Retortillo.

Come in occasione della Costituzione repubblicana del 1931, anche nei lavori costituenti che condussero alla stesura del testo costituzionale del 1978 fu preminente l'influenza della dottrina tedesca e della Legge fondamentale del 1949. Come è stato messo in evidenza, l'impronta di quella cultura emerge nelle parti dedicate al riconoscimento delle garanzie, nella configurazione del sistema di giustizia costituzionale, nelle relazioni tra il Parlamento e il governo, nell'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva.

Così come non manca un'influenza della Costituzione italiana a proposito della potestà normativa dell'esecutivo, nella individuazione dell'organo di

¹¹⁷ Cfr., N. DOMÍNGUEZ GARCÍA, *Contribución al lexico constitucional de 1978*, in *Revista de filología de la Universidad de La Laguna*, 15, 1997, 37 ss.

autoamministrazione del potere giudiziario e nella configurazione del regionalismo, come forma di Stato unitario decentralizzato¹¹⁸.

Con riferimento specifico alla disciplina delle Comunità autonome, infine, si nota il richiamo ad articoli della Costituzione italiana, come l'art. 118 Cost., che ammette la possibilità per lo Stato di delegare funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali; l'art. 120 Cost., che vieta alle Regioni di introdurre limiti alla libera circolazione delle persone e delle merci o l'art. 124 Cost. che disciplina la presenza in ogni Regione di un Commissario del Governo.

Mentre l'esperienza della Repubblica federale di Germania ha influito sulle tecniche di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali e sul potere di intervento federale in caso di mancata esecuzione da parte dei *Länder* di obblighi costituzionali o normativi¹¹⁹.

6. *Dallo Stato integrale allo Stato composto. Il tema delle nazionalità nel dibattito delle Cortes constituyentes del 1978*

La storia costituzionale della Spagna è stata caratterizzata in tutte le più significative fasi costituenti dal dibattito (divisivo) relativo alla forma di Stato (accentrato, federale, autonomistico) e allo *status* che deve essere riconosciuto al tema delle nazionalità: dalla Costituzione di Cadice alla definizione dei rapporti con i territori ultramarini, dalle turbolente vicende del c.d. *sexenio democratico* alla Costituzione della Seconda Repubblica. Questi nodi istituzionali, che la storia non era riuscito a sciogliere, si sono ripresentati intatti nel corso dei lavori delle *Cortes constituyentes* del 1978.

Se il rifiuto del centralismo incontrò un consenso politico quasi unanime, in quanto qualificava una forma di Stato intrinsecamente legata al franchismo, per contro, il tema dell'autonomia da riconoscere ai territori offrì un ampio ventaglio di opzioni: spaziando tra ipotesi federali, richiami alla

¹¹⁸ Si veda, in proposito: J. VARELA, *El constitucionalismo español en su contexto comparado*, Instituto de estudios latinoamericanos, Alcalá de Henares, 13, 2010, il quale evidenzia anche influssi provenienti dalla Costituzione portoghese del 1976 con riferimento alla distinzione tra diritti e *principios rectores*; nonché dalla Costituzione francese del 1958 in merito alla previsione delle leggi organiche, o da quella Svizzera con riferimento all'istituto del Difensore del popolo. Si veda anche: L. PEGORARO, *La constitución española en su contexto comparado. Una lectura a través de las citas comparadas de los constituyentes españoles y de otras constituciones que recibieron su influencia*, in *Parlamento y Constitución*, 19, 2018, 9 ss.

¹¹⁹ Vedi: M.B. GARCÍA ALVAREZ, *La constitución española de 1978. El derecho constitucional europeo, influencias y paralelismos*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, 581 ss; S. VARELA DÍAZ, *La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado*, in *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, 13 ss.

forma di “Stato integrale” propria della Seconda Repubblica e al regionalismo italiano o a proposte di una mera decentralizzazione amministrativa.

La scelta si rivelò tutt’altro che agevole dal momento che gli obiettivi perseguiti dalle formazioni politiche si rivelarono, su alcuni aspetti, difficilmente componibili: lo schieramento di sinistra appoggiò con convinzione il percorso costituente verso una regionalizzazione che tenesse conto sia della Costituzione del 1931, che della più recente esperienza autonomistica in Italia e in Germania; invece, il gruppo di Alleanza Popolare diretto da Manuel Fraga Iribarne e la coalizione moderata di Adolfo Suárez ebbero un atteggiamento più tiepido, ritenendo tale percorso come inevitabile, anche se non desiderabile.

La *Unión de Centro Democrático* illustrò al suo congresso fondativo, svoltosi nell’ottobre del 1978, la proposta di dar vita a uno Stato decentralizzato in cui l’autonomia delle comunità si sviluppi all’interno dell’indissolubile unità della Nazione spagnola. Mentre il programma elettorale di *Alianza Popular* del 1977 si limitò a far riferimento a soluzioni istituzionali capaci di riconoscere la specificità storica e geografica delle regioni, nonché la loro peculiare cultura, economia e organizzazione sociale¹²⁰.

A sua volta, la Commissione consultiva (la c.d. Commissione dei nove) istituita dal Governo nel 1976 con l’obiettivo di formulare una posizione comune dei partiti su alcuni temi programmatici – tra i quali ovviamente quello dell’organizzazione territoriale dello Stato – affermò la necessità di istituzionalizzare politicamente tutte le nazionalità e le regioni che costituiscono lo Stato spagnolo, il che sarebbe dovuto avvenire attraverso il riconoscimento di Statuti di autonomia. Anche gli obiettivi perseguiti dai nazionalisti catalani e baschi non erano omogenei: i primi appoggiarono l’idea di una Spagna democratica e aperta a un regionalismo differenziato con venature federali, mentre i baschi si mostrarono soprattutto interessati a veder riconosciuta la loro peculiarità storica¹²¹.

Inoltre, le posizioni dei partiti politici (esclusi quelli nazionalisti) si modificarono nel corso della fase costituente, come testimonia la parabola programmatica del PSOE: questo partito, all’inizio della transizione, optò per una Repubblica federale delle «*Nacionalidades que integran el Estado Español*» (Congresso di Suresnes), quindi perfezionò la proposta facendo

¹²⁰ Cfr., D. SÁNCHEZ CORNEJO, *De la República federal de las nacionalidades que integran el Estado español a la idea de España como Nación de naciones: el discurso del PSOE sobre la cuestión nacional entre el Congreso Suresnes y la Constitución de 1978*, in C. NAVAJAS (coord.), *Crisis, dictaduras, democracia*, Logroño, 2007.

¹²¹ Cfr., G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, 1988, 21 ss.; L.R. DELGADO, *Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado autonómico en la Constitución de 1978*, cit., 482.

riferimento alla necessità di una Spagna plurinazionale e pluriregionale organizzata all'interno di una articolazione armonica delle diversità¹²². Infine, a mano a mano che si avvicinava la scadenza elettorale attenuò la radicalità delle proposte, trasformando l'iniziale rivendicazione di un diritto all'auto-determinazione con un più blando riferimento all'esigenza di tener conto dei diritti delle nazionalità, delle regioni e dei municipi.

In definitiva, nel corso della transizione democratica la risposta all'interrogativo «*¿autonomía para quién?*» non fu univoca: se fu subito chiaro che tale *status* dovesse riguardare la Catalogna e i Paesi Baschi, il dubbio se l'autonomia dovesse essere generalizzata o riconosciuta selettivamente ai territori dotati di una consolidata identità storica e linguistica non fu risolto chiaramente né dalla Costituzione del 1978, né nelle successive fasi di costruzione dell'*Estado autonómico*¹²³.

L'obiettivo principale perseguito dal governo nel corso della transizione fu di riprendere la discussione sulla decentralizzazione territoriale dello Stato che si era interrotta con la fine della Seconda Repubblica.

Già nel suo discorso di insediamento del 22 novembre del 1975, il Re aveva fatto riferimento all'esigenza di affrontare il tema delle autonomie all'interno dell'unità del Regno e dello Stato; immediatamente dopo le elezioni del 1977 il Governo creò un Ministero per le Regioni presieduto dal professore Manuel Clavero Arévalo, autorevole amministrativista; mentre il 26 luglio dello stesso anno il Presidente del governo catalano in esilio rientrò in Spagna dalla Francia a Madrid, nel quadro di un accordo con il Presidente del governo Adolfo Suárez il prevedeva, da un lato, la riattivazione dello Statuto della Catalogna del 1932, dall'altro lato, un pronunciamento del Presidente della *Generalitat* a favore della monarchia. Dando seguito a tale accordo l'esecutivo approvò il Real Decreto Ley n. 2696 del 1977 che stabilì la reviviscenza dello Statuto catalano, sia pure mitigando la portata politica di tale atto con la premessa che «*el restablecimiento de la Generalitat (...) no prejuzga ni condiciona el contenido de la futuro Constitución en materia de autonomías*»¹²⁴.

Quasi contemporaneamente, il Governo ha avviato dei negoziati con i principali partiti politici baschi per assicurare – come verrà sancito nella seconda disposizione transitoria della Costituzione – un trattamento omogeneo ai territori che avevano approvato con plebiscito il proprio Statuto nella Seconda Repubblica.

¹²² Così in occasione del suo Congresso tenutosi a Madrid nel 1976.

¹²³ Si veda: L. SAN ANTÓN MORACHO, *(Re)definiendo España: una aproximación a la génesis del artículo 2 de la Constitución española*, in *Geografía e Historia*, 25, 2018, 193 ss.

¹²⁴ Si veda: L. REBOLLO DELGADO, *España y su organización territorial*, Madrid, 2018, 67.

In previsione, poi, delle elezioni politiche per la composizione delle nuove Cortes elette a suffragio universale i partiti antifranchisti cercarono di assumere una posizione comune, relazionandosi anche con i partiti nazionalisti della Catalogna e dei Paesi Baschi. Furono, altresì, poste le condizioni di base per avviare una riforma democratica e pluralista dell'ordinamento spagnolo: legalizzazione di tutti i partiti politici e delle organizzazioni sindacali, scioglimento del movimento franchista, amnistia politica, disciplina delle regole elettorali pattuita tra tutte le forze politiche, introduzione in tutte le comunità locali istituzioni rappresentative dei territori.

Il punto critico del dibattito che precedette i lavori costituenti delle Cortes fu costituito dall'individuazione della soluzione da dare alle rivendicazioni dei movimenti nazionalisti: il dibattito registrò la confluenza di posizioni che, pur presentando alcuni punti di contatto, erano profondamente diverse: i movimenti nazionalisti individuavano nell'autonomia uno strumento necessario di difesa delle identità storiche di territori ben circoscritti; i partiti nazionali convergevano, a poco a poco, su di una proposta di decentralizzazione territoriale generale che superasse l'assetto centralistico dello Stato franchista. Il regionalismo sollecitava l'individuazione di tecniche idonee a organizzare l'esercizio delle funzioni pubbliche su base territoriale che non riproponessero l'esperienza non positiva della Seconda Repubblica; le aspirazioni del nazionalismo esprimevano, invece, «*algo más que eso*», come la rivendicazione di forme di autogoverno e di autonomia differenziata.

I lavori costituenti per non naufragare dovettero destreggiarsi tra Scilla e Cariddi: nel corso della transizione democratica era evidente la consapevolezza che fosse necessario dare una dignità ai simboli dell'identità collettiva che il regime aveva ferocemente combattuto, attraverso il riconoscimento della specialità di alcuni territori; ma, nel contempo, risultava difficilmente praticabile andare oltre generici richiami alla diversità delle identità storiche. Di tale difficoltà fu espressione la stesura finale dell'art. 2 Cost., che si è limitata ad accostare i due problemi (l'autonomia delle regioni e l'autogoverno delle nazionalità), senza fissare alcun criterio circa i modi con cui affrontarli nel futuro¹²⁵.

La formula individuata inizialmente dalla *Ponencia constitucional* incaricata di redigere l'*Anteproyecto* recitava che «La Costituzione si basa sull'unità della Spagna e la solidarietà tra i suoi popoli e riconosce l'autonomia delle

¹²⁵ In proposito: M. FRAILE CLIVILLÉS, *La articulación del principio autonómico en la Constitución Española (La paradoja de las nacionalidades)*, in *Organización territorial de los Estados europeos*, Madrid, 2006, 169 ss; SAN ANTÓN MORACHO, *(Re)definiendo España: una aproximación a la génesis del artículo 2 de la Constitución española*, in *Geografía e Historia*, 25, 2018, 193 ss.

nazionalità e delle regioni che la compongono»: tale testo sembrava esprimere l'orientamento di tutti i gruppi, ad eccezione di Alleanza popolare, che propose di sopprimere il richiamo al termine nazionalità – che evocava, a suo avviso, il tema dell'autodeterminazione – ricorrendo all'espressione “regione”, ritenuta sufficiente a descrivere la dimensione geografica e storica delle autonomie territoriali. L'essenza della divisione tra chi intendeva caratterizzare la Nazione spagnola come un ordinamento federale e chi, invece, optava per uno Stato unitario decentralizzato, è stata messa a fuoco da Miquel Roca – rappresentante della minoranza catalana – che ha così sintetizzato il contrasto interno alle *Cortes*: i federalisti ritenevano che «*el Estado Español es plurinacional, las nacionalidades que integran España tienen una soberanía originaria y que en la cesión de parte de su soberanía se define la soberanía del Estado*»; mentre ad avviso dei regionalisti la sovranità originaria dovrebbe appartenere al «*pueblo español en su conjunto*», che ceda parte della sovranità a «*determinados territorios*» che compongono la Spagna.

Nel corso del dibattito parlamentare il testo dell'art. 2 dell'*Anteproyecto* fu sottoposto a limitate modificazioni volte sia a rafforzare la dimensione unitaria dello Stato attraverso l'utilizzo di espressioni sovrabbondanti e retoriche, sia a precisare la portata del diritto all'autonomia: con riferimento al primo aspetto, si introdussero i riferimenti a «l'indissolubile unità della Nazione spagnola» e alla “solidarietà tra le nazionalità e le regioni”; per quanto concerne il secondo profilo, i due partiti più rappresentativi (UCD e PSOE) sostituirono l'espressione iniziale “unidad de España” con la formula “Nación española” con l'intento di creare un contrappunto tra le nazionalità che possono costituirsi in Comunità autonome e la Nazione che dà vita allo Stato spagnolo.

Il successivo *dictamen* predisposto dalla Commissione Affari costituzionali e libertà pubbliche del Congresso fece precedere il riconoscimento del diritto all'autonomia dall'affermazione che la Costituzione “si basa sull'unità indissolubile della nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli” mentre l'espressione “solidarietà tra i suoi popoli” è stata sostituita dal richiamo alla solidarietà tra le nazionalità e le regioni. Tali modifiche sono state introdotte probabilmente per convincere i settori moderati che non era in discussione il carattere unitario della Spagna.

Tale testo non venne più modificato nel corso dell'iter parlamentare, mentre, fu respinta la proposta del senatore Lorenzo Martín Retortillo, il quale – dall'alto della sua conoscenza giuridica – aveva messo le *Cortes* in guardia dall'ambiguità giuridica della distinzione tra nazionalità e regioni, suggerendo di unificare le due nozioni all'interno del termine “regione autonoma”.

Riflettendo sui lavori delle *Cortes* costituenti sorgono spontanee alcune

considerazioni. La prima considerazione è che il testo proposto all'inizio dell'*iter legis* non è stato oggetto di sostanziali modificazioni, a parte l'eliminazione di alcune formulazioni ridondanti come le espressioni «*patria común e indivisible de todos los españoles*» e «*indisoluble unidad de la Nación española*». Ciò induce a ritenere che la scelta fondamentale inerente al tipo di Stato fosse avvenuta al di fuori dei lavori delle *Cortes*, le quali si trovarono nella condizione di dover approvare un testo che appariva sostanzialmente “blindato”.

In secondo luogo, dall'analisi del testo e dalla lettura dei lavori parlamentari non emergono elementi univoci per dare un significato normativo alla distinzione linguistica tra nazionalità e regioni. Forse i costituenti intesero differenziare i territori in cui storicamente la spinta all'autonomia traeva fondamento da movimenti nazionalisti che si erano manifestati nel tempo, da altri che avrebbero potuto accedere *ex novo* all'autonomia, costituendosi per la prima volta in Comunità autonome¹²⁶.

Ma non si può neppure escludere – come ipotizza un'autorevole posizione dottrinale – che l'obiettivo delle *Cortes* fosse eminentemente politico, cercando di integrare nella Nazione spagnola quelle comunità che in precedenza avevano rifiutato la loro «*inserción en el Estado español*», rivendicando la titolarità di un diritto all'autodeterminazione¹²⁷. Tale interpretazione sembrerebbe suffragata dalle dichiarazioni di voto del rappresentante del Partito nazionalista basco, il quale motivò il suo voto di astensione al progetto di Costituzione con il fatto che esso offriva possibilità non univoche di sviluppo del processo di autonomia¹²⁸.

Comunque, indipendentemente dalla sua *ratio*, la differenza costituzionale tra nazionalità e regioni è priva di precisi criteri distintivi, divenendo fonte di incertezze giuridiche e di complicazioni politiche: conseguenze che un autorevole giurista, intervenendo nel dibattito costituente in Senato, tentò di scongiurare proponendo (senza esito) di utilizzare soltanto l'espressione “regione” dal momento che essa inglobava al suo interno una pluralità di significati giuridici: dalle regioni amministrative, alle nazionalità, agli antichi regni¹²⁹; così come i due termini avrebbero potuto convivere all'interno della comune qualificazione di “Comunità Autonome”¹³⁰.

¹²⁶ Ad esempio, H. DE MIÑON, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, 1998 collega la disposizione dell'art. 2 Cost. alle Comunità autonome attivate durante la Seconda Repubblica.

¹²⁷ Così: J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1988, 81.

¹²⁸ Vedi: AA.VV., *Constitución Española, Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, 4917 ss.

¹²⁹ Cfr., L. MARTIN RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, Madrid, 1984, 3 ss.

¹³⁰ Si veda: G. JÁUREGUI BERECIARTU, *Los conceptos de Nacionalidad y Región en la Con-*

L'incertezza interpretativa è accresciuta anche dal richiamo nel preambolo della Costituzione della nozione di «*pueblos de España*», ripresa successivamente dagli Statuti di autonomia di diverse Comunità autonome; infatti, non è agevole stabilire in che cosa questa espressione si differenzia dalle nazionalità richiamate dall'art. 2 della Costituzione. Un contributo chiarificatore è stato fornito – a nostro avviso – da Alberto Pérez Calvo, secondo cui il significato del termine di nazionalità si differenzia da quello di Nazione spagnola per l'assenza dell'attributo della sovranità: per cui le nazionalità sarebbero titolati – insieme alle regioni – del diritto all'autonomia. A sua volta, il termine *el pueblo* assume rilevanza costituzionale in connessione al principio dispositivo, nel momento in cui viene attivato il procedimento di istituzionalizzazione di una Comunità autonoma; mentre, una volta esercitata la “fase costituente”, il suo significato unitario viene meno, articolandosi in una pluralità di figure amministrative (corpo elettorale, censo elettorale, popolazione)¹³¹.

Il significato normativo di nazionalità e di regioni è rimasto indefinito anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 e a tale incertezza si è aggiunta anche la scelta costituente di non determinare il “modello” di *Estado autonómico*, ma di limitarsi a definire il punto di partenza del processo di regionalizzazione della Spagna, rappresentato da una particolare attenzione nei confronti della storia costituzionale del paese, un criterio procedurale – individuato nella valorizzazione del principio dispositivo – e alcuni obiettivi essenziali da conseguire come l'unità della Nazione spagnola, la solidarietà tra i territori, l'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali¹³². Il testo ha consegnato alle forze politiche e alla dottrina un ordinamento sostanzialmente decostituzionalizzato, in cui non si indicava l'assetto finale del sistema regionale; scontando, tuttavia, il rischio che il disegno costituente originario potesse crollare come un “castello di carte”¹³³.

stitución de 1978, in *Iura Vasconiae*, 11, 2014, 387 ss.; J. CORCUERA ATIENZA, *La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución*, in *Revista de Documentación Administrativa*, 232-233, 1992, 13 ss.

¹³¹ Si veda, A. PÉREZ CALVO, *Nación, nacionalidades y pueblos en el derecho español*, Madrid, 2005, 62 ss.

¹³² In proposito: G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una rilexión sobre el estado de la cuestión y claves por la reforma constitucional*, in *Revista de derecho político*, 101, 2018, 406 ss.; P. CRUZ VILLALON, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 2006.

¹³³ L. SAN ANTÓN MORACHO, *(Re)definiendo España*, cit., 193 ss.

7. *L'attuazione dello Estado aut3nomico e il dibattito sul suo futuro: tra riforma costituzionale e revisione degli Statuti*

Il sistema politico spagnolo – a differenza di quello italiano – non si è trovato innanzi a un modello da attuare, ma piuttosto a un processo di decentralizzazione da costruire; esso, pur non potendo essere considerato una “pagina bianca” sulla quale il sistema politico e istituzionale può disegnare a proprio piacimento i lineamenti del sistema delle autonomie territoriali, ha avuto indubbiamente la possibilit3 di svilupparsi con flessibilit3, utilizzando le molteplici opzioni offerte dal principio dispositivo. I limiti di tale discrezionalità sono stati prontamente colti da un'autorevole dottrina, ad avviso della quale, «*la Constituci3n entra ya en un terreno en el que todo es posible y nada es seguro*»¹³⁴.

In effetti, la scelta di posticipare la concreta forma di organizzazione territoriale dello Stato alla fase di attuazione del suo titolo VIII ha prodotto due conseguenze, forse non del tutto considerate: innanzitutto, le principali tappe di attuazione del dettato costituzionale sono state prevalentemente il frutto di accordi e procedure consensuali tra i territori, il Governo e i partiti politici: finalizzati a ridurre le molte alternative che la carta costituzionale aveva lasciato aperte; nonch3 ad adeguare le soluzioni istituzionali alle esigenze che, di volta in volta, potevano increspare la linearit3 del processo di decisione politica.

Inoltre, sia gli accordi tra il Governo e i partiti nazionalisti, sia i patti sottoscritti tra i due principali attori politici del periodo costituente (UCD e PSOE) hanno limitato l'effettivit3 del principio dispositivo e il ruolo politico delle Assemblee legislative. Mentre, la tendenza a sciogliere i principali nodi istituzionali attraverso accordi bilaterali – tra il Governo nazionale e le singole Comunit3 Autonome – ha condizionato il futuro delle relazioni interistituzionali, privilegiando le forme di collaborazione di tipo bilaterale rispetto a quelle generali¹³⁵.

Le variabili presenti nella Costituzione erano, in effetti, molteplici. In primo luogo, la Costituzione non aveva elencato direttamente le Comunit3 autonome e l'individuazione della mappa territoriale 3 avvenuta secondo modalit3 non del tutto coerenti con la formulazione dell'art. 143 Cost., che

¹³⁴ Cfr., P. CRUZ VILLAL3N, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constituci3n*, cit., 377. Vedi, anche, ma con maggior attenzione ai vincoli posti dalla Costituzione all'evoluzione del sistema: G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los l3mites constitucionales del Estado Aut3nomico*, Madrid, 2001, 32 ss.

¹³⁵ Si veda: E. AJA, *El Estado aut3nomico*, cit., 58 ss.; T. GROPPi, *Il regionalismo spagnolo nella prima met3 degli anni '90: il quadro normativo*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali: Italia e Spagna a confronto*, Torino, 1995, 143 ss.

sembrava aver affidato all'autonomia delle Province l'individuazione dei territori che avrebbero dovuto comporre ciascuna Comunità autonoma, sia pure nel rispetto di alcuni criteri generali – come un numero minimo di abitanti, la necessità di assumere come unità di misura le Province esistenti e di aggregare i territori in base e comuni caratteristiche storiche, culturali e economiche.

In realtà, però, il processo di individuazione delle Comunità autonome fu sostanzialmente orientata “dall'alto” sulla base di accordi tra il Governo e i partiti politici.

Già prima della convocazione delle *Cortes constituyentes* un patto intercorso tra il Governo e i neocostituiti partiti politici si propose di dare soddisfazione alle rivendicazioni di autonomia particolarmente presenti in Catalogna e nei Paesi Baschi: a tal fine, con il decreto-legge del 29 settembre 1977 fu approvata l'autonomia provvisoria della Catalogna; mentre quella basca venne riconosciuta con il decreto-legge 4 gennaio 1978.

Per quanto concerneva, invece, gli altri territori vennero istituite le Assemblee dei parlamentari eletti nelle diverse circoscrizioni elettorali, le quali si definirono – d'intesa con il Governo – i caratteri di una autonomia provvisoria da riconoscere a quattordici territori, sostanzialmente coincidenti con le future Comunità autonome, fatta eccezione per le Comunità monoprovinciali di Madrid, Cantabria e La Rioja.

Si trattò di un'esperienza esplicitamente transitoria – dal momento che la settima Disposizione transitoria della Costituzione aveva stabilito che «*los organos provisionales autonómicos se considerarán disueltos una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución*» – tuttavia, gli effetti politici e istituzionali di tale esperienza furono rilevanti, dal momento che resero più rapido e sufficientemente consensuale l'avvio dell'esercizio del diritto all'autonomia.

Inoltre, la mappa territoriale emersa dalla fase delle c.d. “pre-autonomie” determinò, nei fatti, una regionalizzazione generalizzata, così come agevolò il dibattito costituente consentendo – tra l'altro – di risolvere alcuni nodi politici problematici come il riconoscimento delle Canarie e Baleari quali comunità insulari, ovvero la distinzione tra Navarra e Paesi Baschi¹³⁶.

La complessità politica degli anni immediatamente successivi all'appro-

¹³⁶ Sull'esperienza delle pre-autonomie e sulla loro incidenza nel processo di costruzione dello Stato delle autonomie si veda: S. MARTÍN RETORTILLO (coord.), *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973; P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Nazionalità e regioni nel processo costituente*, in AA.VV., *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Milano, 1978; H. GÓMEZ DE LAS ROCES, *Los regímenes autonómicos y la Constitución*, in AA.VV., *La Constitución española y las Fuentes del Derecho*, Madrid, 1979; M. CLAVERO, *España desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, 1983; J. SOLE TURA, *Nacionalidades y nacionalismos*

vazione della Costituzione – segnati anche da un tentativo di colpo di Stato militare nel febbraio del 1981 – impose di concludere con un certo pragmatismo la fase di individuazione delle Comunità autonome, anche a costo di operare qualche forzatura del testo costituzionale: ad esempio, – in deroga alla lettera dell’art. 143 Cost. che chiaramente faceva riferimento a “Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni” – fu accolta l’aspirazione di alcune comunità uniprovinciali a divenire Comunità autonome (Asturie, Cantabria, La Rioja).

Mentre gli esiti delle elezioni del marzo del 1979, che segnarono un inaspettato incremento delle posizioni nazionalistiche, indussero a riconsiderare l’iniziale intendimento di privilegiare solo l’autonomia delle comunità storiche, attribuendo competenze “speciali” anche ad altri territori che aspiravano a godere di un’autonomia assimilabile a quella dei catalani e dei baschi¹³⁷.

Se le autonomie provvisorie hanno preparato la regionalizzazione dello Stato spagnolo, i *Pactos Autonómicos* hanno consentito di dare forma allo *Estado Autónomico*. Questi accordi – vere e proprie convenzioni costituzionali pattuite tra il Governo e le principali forze politiche nazionali – scandirono i tempi di formazioni delle Comunità autonome, definendo sia l’assetto costituzionale e che la ripartizione delle competenze; tale risultato fu favorito da una “stagione” politica e istituzionale del tutto particolare, contrassegnata da un pluripartitismo temperato, dall’esistenza di una forte disciplina di partito, e dalla presenza nel Parlamento nazionale di partiti nazionalisti in posizione politicamente rilevante.

Nei primi commenti alla Costituzione del 1978 il principio dispositivo era stato considerato un incentivo a valorizzare la specificità dei territori ipotizzando un regionalismo differenziato. Tale prospettiva fu avvalorata anche dalla scelta costituente di individuare tre distinte modalità per istituire una Comunità autonoma – ordinaria, accelerata, speciale – tra le quali le Province potevano liberamente scegliere. La prima affidava l’iniziativa alle Deputazioni di territori insulari o di Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni; la seconda faceva riferimento ai territori che già in precedenza – nel corso della Seconda Repubblica – avevano esercitato la loro volontà di autonomia approvando appositi Statuti; la terza, infine, affidava alle *Cortes* la competenza ad autorizzare o a costituire, direttamente con legge organica, una Comunità autonoma per motivi di interesse nazionale (art. 134 Cost).

en España, Madrid, 1985; A. AREVALO GUTIERREZ, *Regionalización y conformación del Estado autonómico*, in *Asamblea*, 8, 2003, 51 ss.

¹³⁷ È il caso dell’autonomia che sarà riconosciuta all’Andalusia, a Valencia, a Aragón e alle Canarie.

Inoltre, a seconda del procedimento prescelto delle Province, sarebbe dovuto variare l'ampiezza delle competenze attribuibili a ciascuna Comunità autonoma: infatti, i territori che si costituivano in Comunità autonome secondo il procedimento di cui all'art. 143 Cost. potevano assumere competenze all'interno delle materie elencate nell' art. 148 Cost.; mentre gli Statuti delle altre Comunità autonome potevano prevedere competenze in qualsiasi materia, ad eccezione di quelle che l'art. 149 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato¹³⁸.

Tuttavia, l'accordo sottoscritto nel 1992 tra il Partito Popolare e il PSOE consentì consentire a tutte le Comunità di accedere al livello superiore di competenza, realizzando una sostanziale omogeneizzazione del sistema delle autonomie territoriali¹³⁹. La scelta di affidare al Governo e ad accordi tra partiti politici consentiva di dirigere e incanalare i complicati processi di istituzionalizzazione delle Comunità autonome attraverso l'approvazione di leggi organiche il cui *iter*, presupponendo una convergenza di volontà tra lo Stato e le Comunità autonome interessate, evita il rischio di soluzioni unilaterali e non concordate.

Siffatto meccanismo procedurale facilitò il processo decisionale; tuttavia – con il passare del tempo – una rincorsa continua delle Comunità autonome ad acquisire ulteriori competenze impedì di trovare un punto certo di equilibrio nei rapporti tra lo Stato e le Comunità e tra le Comunità stesse che fissasse la “chiusura” del sistema¹⁴⁰.

Il processo di formazione del regionalismo spagnolo può essere suddiviso in tre fasi. La prima si inizia con l'approvazione di alcune leggi organiche necessarie per il pieno funzionamento del sistema regionale – quali,

¹³⁸ Come è accaduto nel caso delle Comunità autonome di Catalogna, Paesi Baschi, Galizia, Andalusia, Navarra, Canarie e Comunità Valenciana.

¹³⁹ Sulle caratteristiche generali del sistema costituzionalizzato si veda, oltre agli autori sopra citati: M. ARAGÓN, *¿Estado jurisdiccional autonómico?*, in *Revista vasca de administración pública*, 1986, 7 ss.; G. TRUJILLO, *Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonómico: contribución a los límites constitucionales de la forma territorial del Estado*, in *Documentación administrativa*, 1993, 102 ss.; L. LOPEZ GUERRA, *Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías*, in AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, 1997, 41 ss.

¹⁴⁰ Sulle problematiche connesse all'evoluzione del sistema regionale spagnolo si rinvia, tra gli altri a: E. ÁLVAREZ CONDE, *El futuro del modelo de Estado*, Madrid, 2007; A. GOMEZ MONTORO, *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, 2007; F. GARCÍA DE CORTAZAR, *El estado de autonomías en el siglo XXI. Cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001; J. SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, *Tempo de reformas. El estado autonómico en cuestión*, Madrid, 2006; E.A. ROVIRA, *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*, in *Revista española de derecho constitucional*, 78, 2006, 9 ss.; E. ÁLVAREZ CONDE, cit.; A. GOMEZ MONTORO, *La reforma del Estado autonómico*, Madrid, 2007.

ad esempio, l'attivazione del Tribunale costituzionale, la disciplina del referendum, la legge finanziaria regionale – e si conclude con l'approvazione degli Statuti e i primi trasferimenti di funzioni a favore delle neocostituite Comunità autonome. Più precisamente, secondo la dottrina, tale fase termina con la sentenza n. 76/1983 del Tribunale costituzionale, che, dichiarando l'incostituzionalità della Legge organica di armonizzazione del 30 giugno 1982, affermò la natura politica e non solo amministrativa dell'autonomia territoriale e precisò che la sua garanzia istituzionale vieta al legislatore di introdurre limiti non riconducibili direttamente al testo della Costituzione e degli Statuti¹⁴¹.

La seconda tappa della regionalizzazione – caratterizzata dall'approvazione di nuovi *Pactos autonómicos* e dalla revisione degli Statuti – consentì a diversi territori di modificare l'iniziale sistema di competenze, utilizzando la previsione dell'art. 148.2 Cost., che autorizzava le Comunità autonome ad ampliare le proprie competenze una volta trascorsi cinque anni dall'approvazione degli Statuti. A tal fine, nel 1992 fu sottoscritto un nuovo accordo con l'obiettivo specifico di assecondare le richieste di maggiori competenze e di eliminare alcune disparità tra i territori, equiparando sostanzialmente le competenze ex art. 143 Cost. a quelle ex art. 151 Cost.¹⁴².

Questa soluzione istituzionale vide la contrarietà dei partiti nazionalisti i quali temevano che in tal modo si appannasse la specificità dei territori rappresentati; inoltre, aprì nel sistema autonomistico spagnolo una ferita difficile da rimarginarsi, dal momento che favorì una contrapposizione tra coloro che consideravano la differenziazione tra nazionalità e regioni un tratto permanente del sistema costituzionale spagnolo e chi, invece, riteneva che la presenza di due livelli di attribuzioni rappresentasse un profilo transitorio del sistema.

Gli esiti dei secondi *Pactos autonómicos* furono animati da una spinta all'eguaglianza tra le comunità territoriali e una certa omogeneità sotto il profilo delle competenze: di conseguenza, gli elementi distintivi che possono

¹⁴¹ Si veda: E. AJA, *El Estado autonómico y reforma electoral*, Barcelona, 2014, 58 ss.; T. GROPPI, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali: Italia e Spagna a confronto*, Torino, 1995, 143 ss.

¹⁴² Come emerge con evidenza dalla *Exposición de motivos* della legge organica n. 9/1992. Tale evoluzione del sistema avvenne in due tempi: prima si ebbe un trasferimento di nuove funzioni con la legge n. 9/1992, quindi, tali funzioni furono riqualificate da "trasferite" a "proprie" delle Regioni attraverso il loro inserimento all'interno degli Statuti. A siffatta revisione degli Statuti di autonomi si può attribuire la duplice funzione di "cristallizzare", da un lato, come regionali le nuove, maggiori competenze riconosciute dai *Pactos Autonómicos* e di meglio verificare, dall'altro lato, che non si producessero nuovi dislivelli tra le Comunità autonome sotto il profilo delle competenze esercitabili.

giustificare uno *status* di autonomia differenziata vengono progressivamente erosi, sino a limitarsi alle competenze linguistiche, all'insularità, al diritto civile, alle forme di finanziamento, all'organizzazione territoriale

La terza tappa, infine, coinvolse l'intero sistema delle autonomie territoriali, dalle Comunità autonome agli enti locali. Alle prime, furono trasferite e delegate nuove competenze, utilizzando la previsione dell'art. 150.2 Cost. che consente allo Stato di trasferire o delegare mediante legge organica funzioni inerenti a materie di competenza statale, qualora «*por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*»; mentre i Municipi e le Province ebbero un nuovo ordinamento in conseguenza di alcune importanti leggi come la legge *Reguladora de las Bases del Régimen local* (n. 11/99), la legge di riforma della finanza locale (n. 51/02), nonché la legge organica che ha introdotto il ricorso di incostituzionalità per lesione dell'autonomia locale (n. 7/99)¹⁴³.

In conclusione, venti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il sistema spagnolo delle Comunità autonome, appariva consolidato e delineato nei suoi elementi essenziali: come è stato affermato da un importante giurista catalano con riferimento alla seconda fase statutaria «*se culminó una importante fase del desarrollo del Estado autonómico. Los Estatutos de Autonomía se habían reformado, las instituciones autonómicas estaban creadas y enraizada, se había logrado la igualdad sustancial de los títulos competenciales y se había culminado un importantísimo proceso de trasposos*»¹⁴⁴.

Tuttavia, agli inizi del nuovo secolo, la "luna di miele" tra lo Stato e i territori cominciò a deperire a causa sia di mutamenti nel contesto politico, sia di nuove problematiche che hanno finito per monopolizzare il dibattito istituzionale.

I primi hanno determinato la fine del sistema uscito dalla transizione democratica, basato su di un sostanziale bipolarismo in cui un partito acquisiva la maggioranza assoluta dei seggi; il mutamento dello scenario politico ha imposto di ricercare, ai fini della governabilità del sistema, l'appoggio dei partiti nazionalisti o di formazioni politiche che non hanno partecipato alla fase costituente.

Le seconde, a loro, hanno prodotto effetti fortemente divisivi: dalla critica al centralismo in materia fiscale e comunitaria al passaggio dalla bilateralità alla multilateralità nelle relazioni tra i livelli istituzionali. Inoltre, sono stati evidenziati seri problemi di funzionalità dello *Estado autonómico*, riconducibili sia ai limiti delle fasi statutarie, sia alla perdurante difficoltà

¹⁴³ Si veda: F. GARCÍA RUBIO, *La segunda descentralización*, Madrid, 2003.

¹⁴⁴ Così, J. TORNOS, *Valoración general*, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, 2002, 21 ss.

di integrare nel sistema costituzionale le rivendicazioni nazionaliste¹⁴⁵. Nello stesso tempo la dottrina iniziò a nutrire sostanziali dubbi sulla qualità del processo autonomistico realizzato, ben sintetizzati dal giudizio di Eliseo Aja e di Carles Viver secondo i quali l'attuazione del dettato costituzionale avrebbe prodotto una «*amplia autonomía de baja calidad*»¹⁴⁶.

La complessità di tali problemi ha generato un *impasse* nello sviluppo dell'organizzazione territoriale dello Stato: d'altra parte, il diritto costituzionale può mettere a disposizione delle forze politiche alcune tecniche idonee a risolvere specifici problemi, ma non possiede una capacità taumaturgiche, nel senso che non tutti i problemi di natura politica possono essere risolti con riforme giuridiche. Di conseguenza, il dibattito si polarizzò attorno alla contrapposizione tra chi proponeva di stabilizzare il sistema delle autonomie territoriali attraverso una revisione della Costituzione e chi, per contro, caldeggiava l'avvio di una nuova tappa nel processo di regionalizzazione, da conseguirsi attraverso un'ulteriore riforma degli Statuti.

La prima strada – suggerita, tra l'altro, da un'importante ricerca del Consiglio di Stato – riteneva che solo una riforma costituzionale potesse “mettere ordine” in una realtà che si era formata in modo accidentale, come frutto di un processo dagli esiti non del tutto programmati. In particolare, i fautori di questa prospettiva suggerivano di razionalizzare i criteri di distribuzione delle competenze, di far chiarezza sulla dialettica “simmetria-asimmetria”, di formalizzare gli istituti di collaborazione interistituzionale, rivedendo la composizione e le competenze del Senato. Tale prospettiva, tuttavia, pur alimentando un intenso e approfondito dibattito dottrinale, non conseguì alcun risultato concreto; la discussione si arenò nelle “sabbie mobili” del nodo politico del rapporto tra nazionalità e regioni, che non era stato adeguatamente affrontato in sede costituente¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Si veda: M. ARAGÓN REYES, *La reforma del estado autonómico*, cit., 185 ss; A.M. CASTELLÀ, *Estado autonómico*, cit.; J. SOLOZÁBAL, *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, 2014; J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, 2016; R. BLANCO VALDÉS, *El laberinto territorial español*, Madrid, 2014; E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014; F. CAAMAÑO, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Madrid, 2014.

¹⁴⁶ E. AJA, C. VIVER PI-SUNYER, *Valoración de 25 años de autonomía*, in *Revista española de derecho constitucional*, 2003, 69, 69 ss.

¹⁴⁷ Si veda: *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, 2006. Anche P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución accidental*, in *El futuro del Estado autonómico*, Navarra, 2001, 27 ss. Sul punto anche: A. LÓPEZ BASAGUREN, *Reforma del Estado autonómico e inclusión de los nacionalismos: un reto*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17, 2019, 27 ss.; X. ARBÓS, *La cultura federal y sus adversarios en España*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17, 2019, 23 ss.; A.M. CASTELLÀ, *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*, Madrid, 2018; AA.VV., *La reforma constitucional. ¿Hacia un nuevo pacto cons-*

La seconda ipotesi – più agevole da conseguire sotto il profilo procedurale – si proponeva di affrontare alcuni temi che risultarono trascurati nelle precedenti fasi statutarie: per usare le parole di un illustre costituzionalista, proponeva di far “incontrare gli Statuti con la storia”, regolando profili rispetto ai quali le Comunità autonome avevano in precedenza “dato le spalle”¹⁴⁸.

Si procedette, quindi, all’ulteriore revisione di alcuni Statuti: ad esempio, fu ampliata la nozione costituzionale di *derechos históricos* – che si riferiva inizialmente ai Paesi baschi e alla Navarra – con l’obiettivo di legittimare le aspirazioni di alcuni territori di qualificarsi come nazionalità. Di conseguenza, essi hanno acquisito peculiari competenze (in materia di lingua, di diritto civile, di polizia regionale), hanno previsto negli Statuti nuove forme di organizzazione territoriale (*cabildos canarios*, *consejos de las Islas Baleares*) e particolari strumenti di finanziamento (*convenio navarro*, *peculiaridad económica y fiscal canaria*). Nello stesso tempo, si è ampliata – probabilmente oltre le intenzioni dei costituenti – la portata dell’art. 2 Cost., prevedendo negli Statuti nuove clausole di autoidentificazione, che hanno contribuito ad amplificare il contenzioso sulla portata giuridica dell’art. 2 Cost., rendendo porosa la linea di demarcazione tra nazionalità e regioni¹⁴⁹.

A titolo di esempio, si può richiamare, l’art. 49.2 dello Statuto della Comunità Valenziana, il quale ha previsto una competenza esclusiva della regione in materia di conservazione, disciplina e revisione del diritto civile forale valenziano, ivi comprese le regole di natura consuetudinaria. L’acquisizione di tale competenza è stata possibile in virtù della giurisprudenza estensiva del Tribunale costituzionale che, contrapponendosi a un’interpretazione restrittiva della dottrina propensa a riconoscere solo il diritto civile forale codificato, ha ritenuto che la previsione dell’art. 149.1 Cost. facesse riferimento anche al diritto consuetudinario anteriore alla promulgazione della Costituzione¹⁵⁰.

Conseguentemente, la Legge organica di revisione dello Statuto si è richiamata ai *Fueros del Reino de Valencia*, attribuendo alla *Generalitat* la

tituyente?, Madrid, 2009; E. ÁLVAREZ CONDE, MANUEL ÁLVAREZ TORRES (coord.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, Granada, 2017; J. GARCÍA ROCA (coord.), *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Navarra, 2014.

¹⁴⁸ Così: P. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007, 340 ss.

¹⁴⁹ A titolo di esempio, si può richiamare, l’art. 49.2 dello Statuto della Comunità Valenziana, il quale ha previsto una competenza esclusiva della regione in materia di conservazione, disciplina e revisione del diritto civile forale valenziano, ivi comprese le regole di natura consuetudinaria.

¹⁵⁰ Si veda, Tribunale Costituzionale, sent. n. 182 del 1992.

competenza a recuperare i contenuti normativi dei *Fueros* del Regno di Valencia in armonia con la Costituzione e con le esigenze della realtà sociale ed economica valenciana¹⁵¹.

In Andalusia la legge di Riforma dello Statuto di autonomia del 2007 ha qualificato ha modificato la qualificazione delle comunità da “nazionalità politica” a nazionalità storica e realtà nazionale: tale precisazione è stata interpretata come volontà di sottolineare che l’Andalusia è un’espressione non artificiale, che ha una robusta e solida identità, nonché una memoria storica che la comunità ha il dovere di conservare e diffondere. In tal modo, quindi, l’autogoverno dell’Andalusia ha cercato di avvicinarsi alla dimensione “nazionale” della Catalogna¹⁵².

In conclusione, si potrebbe affermare che già nella fase attuativa della Costituzione del 1978 si ebbe una prima deviazione nel percorso di istituzionalizzazione delle Comunità autonome formalizzato nel patto costituente, il quale sembrava aver riconosciuto una posizione *preferente* solo ai territori che già nel corso dell’esperienza repubblicana avevano approvato con plebiscito progetti di Statuti di autonomia¹⁵³.

Tuttavia, successivamente al tentativo di colpo di Stato del 23 febbraio del 1981, il Governo istituì una Commissione di esperti presieduta da García de Enterría, la quale suggerì di incanalare *l’iter* di istituzionalizzazione delle Comunità autonome in modo da superare con una normativa di tipo generale le molte alternative offerte dal modello “aperto” presente dal testo della Costituzione. Tale proposta fu approvata dai due principali partiti (UCD y PSOE) e si articolò nei *Pactos autonómicos*, in una Legge organica di armonizzazione del *Proceso Autonómico*, nell’approvazione dei primi Statuti di autonomia, nonché in una pluralità di atti di rilevanza costituzionale, che deviarono *l’iter* di istituzionalizzazione delle Comunità autonome dall’originaria prospettiva costituzionale.

In sintesi, si può affermare che, se nella fase costituente si ebbe una specifica considerazione per le Comunità “storiche”, nelle successive tappe statutarie prevalse una tendenza all’omogeneizzazione, o meglio (tenendo conto del principio dispositivo presente nel testo costituzionale) una spinta verso un regionalismo “omogeneamente differenziato”.

Alla fine del secolo scorso si ebbe la consapevolezza – in dottrina e tra le forze politiche – che l’assetto delle Comunità autonome fosse pervenuto

¹⁵¹ Cfr., F. RAMÓN FERNÁNDEZ, *El derecho civil valenciano ante la Constitución, el Estatuto de autonomía y la costumbre*, in *Anuario de derecho parlamentario*, 19, 2007, 221 ss.

¹⁵² Cfr., J. ALBERTO DEL REAL ALCALÁ, «Nacionalidad histórica» y «realidad nacional»: la cuestión de la definición de Andalucía en el Estatuto de Autonomía de 2007.

¹⁵³ Si veda la Disposizione transitoria seconda della Costituzione spagnola.

alla sua conformazione istituzionale definitiva in via legislativa, per cui il passaggio successivo avrebbe dovuto consistere nel “formalizzare” tale percorso con una revisione costituzionale. Essa avrebbe dovuto non solo essere coerente con la distribuzione territoriale delle competenze conseguita dalle Comunità autonome, ma anche a tener conto di alcune problematiche istituzionali che erano state trascurate nelle fasi statutarie: tra queste assunsero una specifica rilevanza il potenziamento delle competenze delle Comunità autonome in materia di autonomia locale, una più organica disciplina delle relazioni con l’Unione europea, l’individuazione di nuovi criteri di finanziamento delle Comunità.

Sotto il profilo strettamente costituzionale, poi, venne proposto di introdurre nella revisione della Costituzione sia la disciplina degli organi di collaborazione interistituzionale, sia la riforma del Senato come effettiva camera di rappresentanza territoriale. In sintesi, al centro del dibattito si sarebbe dovuto porre non il *quantum* di autonomia da riconoscere ai territori, ma piuttosto la sua qualità precisando le relazioni che debbono intercorrere tra le Comunità autonome e lo Stato.

Tali obiettivi si sarebbero potuti conseguire, a giudizio della dottrina, favorendo un processo di integrazione in grado di trovare un equilibrio tra il riconoscimento della dimensione unitaria dell’ordinamento generale e il rispetto del pluralismo e delle diversità; di conseguenza, si dovrebbe realizzare un’architettura costituzionale che consenta una “differenziazione integrata”, prevedendo sia specifici meccanismi di concertazione, sia apposite modalità per la gestione dei conflitti¹⁵⁴.

Più recentemente, è maturata la convinzione che il dibattito sul nuovo “modello” di autonomia territoriale avrebbe dovuto superare i condizionamenti della storia costituzionale spagnola al fine di ridurre le tensioni tra

¹⁵⁴ Si vedano i contributi di: AA.VV., *La reforma constitucional. ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, 2009; E. ÁLVAREZ CONDE, M. ÁLVAREZ TORRES (coord.), *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*, cit.; J. GARCÍA ROCA (coord.), *Pautas para una reforma constitucional*, cit.; M. ARAGÓN REYES, *La reforma constitucional*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 24, 2017; E. AJA, *Estado Autonomico y reforma federal*, Barcelona, 2014; E. SÁENZ ROYO, *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico. Para una reforma constitucional en serio*, Madrid, 2014; S. MUÑOZ MACHADO, *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid, 2013; F. SOSA WAGNER, I. SOSAMAYOR, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, 2004; L. MORENO, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid, 2008; AA.VV., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid, 2009; J. JOSÉ SOLOZÁBAL, *¿España federal? La reforma posible de nuestra organización territorial*, in *Gazeta sindical*, 23, 2014, 127 ss.; J. TUDELA ARANDA, *¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)*, in *Revista de estudios políticos*, 151, 2011, 261 ss.

i territori e di assicurare «tanto la riqueza de la diversidad y pluralidad de España, con un autogobierno de calidad, como su unidad y la solidaridad interterritorial»¹⁵⁵. Tale obiettivo istituzionale dovrebbe essere perseguito sia riconoscendo la specificità dei Paesi Baschi (come la foralità) e della Catalogna (*singularidad política* di quella nazionalità), sia ponendo in essere comportamenti ispirati alla leale collaborazione e al riconoscimento della Spagna come Nazione¹⁵⁶.

La realizzabilità di queste proposte ha, trovato un ostacolo – prima invisibile, ma incombente, poi esplicito – nella mancata soluzione del nodo dei nazionalismi storici e della collocazione della Catalogna e dei Paesi Baschi all'interno dello Stato spagnolo. Infatti, se nella fase iniziale di attuazione della Costituzione quei territori e quei movimenti avevano rappresentato un polo di attrazione per le altre comunità territoriali, al termine del processo di costruzione dello Stato regionale la loro specificità risultò depotenziata.

Si generò, in altri termini, un cortocircuito tra le aspirazioni nazionaliste in Catalogna e nei Paesi Baschi e il processo istituzionale che aveva configurato il “dover essere” del regionalismo in Spagna: rappresentato – come si è visto – dai diversi *Pactos autonómicos*, dalla previsione di un blocco di materie di competenza comune, da un sistema unitario di trasferimento delle funzioni¹⁵⁷.

8. Dall'idea federale al principio di autodeterminazione

Le formazioni nazionaliste basche (PNV, H.B., E.A.) avviarono nel set-

¹⁵⁵ Così: G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, cit., 418.

¹⁵⁶ Cfr. J. TUDELA ARANDA, *¿Reforma constitucional en clave federal?*, cit., 151, 2011, 268.

¹⁵⁷ Si veda: AA.VV., *Derechos e libertades en lo Estados compuestos*, Barcelona, 2005; M. CARRASCO, *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*, Valencia, 2005; L. ORTEGA, *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Madrid, 2005; R. VICIANO, *Constitución y reforma de los estatutos de autonomía*, Valencia, 2005; M.A. CABELLOS ESPIERREZ, *Los derechos como materia competencial. Igualdad y diversidad en materia de derechos en las Constituciones alemana, española e italiana*, in M. CARRASCO DURÁN, F.J. PÉREZ ROYO, J. URÍAS MARTÍNEZ, M. JOSÉ TEROL BECERRA (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Madrid, 2006, 4533 ss; M. TEROL BECERRA, *El Estado Autonomico remozado. Acerca de las reformas estatutarias en curso*, in AA. V.V., *Organización territorial de los Estado Europeos*, Madrid, 2006, 408 ss.; C. VIVER PY SUNIER, *En defensa del Estatuto de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico constitucional*, in *El Estado autonómico*, Madrid, 2006, 87 ss.; A. SANZ PEREZ, *La reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, 2006; M.Á. APARICIO PÉREZ, *Los últimos cuarenta años de reorganización territorial del Estado en España*, in *Ius Fugit*, 20, 2017, 15 ss.

tembre del 1998 un nuovo percorso costituzionale firmando il c.d. *Pacto de Estella*, che si proponeva di affidare ai cittadini baschi l'ultima parola circa il futuro della comunità territoriale e di individuare nuove formule istituzionali in grado di soddisfare l'aspirazione storica di quei territori alla sovranità. A tali intenzioni fece seguito la Dichiarazione di Barcellona del 28 gennaio 2000 con la quale i partiti nazionalisti dei Paesi Baschi, di Catalogna e di Galizia definirono una strategia comune: che aveva i suoi cardini nell'acquisizione di nuove competenze esclusive, nella revisione della composizione del Tribunale costituzionale e nella riforma del Senato secondo criteri che tengano conto del carattere plurinazionale e plurilingue della Spagna.

Questa evoluzione del nazionalismo basco ebbe, infine, la sua formulazione più compiuta nel *Plan Ibarretxe* e nella proposta di stipulare tra la Comunità autonoma e lo Stato un *Concierto político*.

Il *Plan*, che prendeva il suo nome dal presidente del Governo basco, non rivendicava un diritto alla secessione, ma presupponeva il riconoscimento del principio di autodeterminazione del popolo basco: le relazioni tra la Comunità e lo Stato avrebbero dovuto scaturire da una negoziazione con le autorità politiche spagnole, fermo restando il diritto dei Baschi di rifiutare unilateralmente il contenuto di un'eventuale intesa. Conseguentemente, la Comunità basca approvò il 30 dicembre 2004 una proposta di Statuto che prevedeva la nascita di una comunità «liberamente associata allo Stato spagnolo» e la costruzione di un ordinamento «composto, plurinazionale ed asimmetrico»¹⁵⁸.

La forma di Stato ipotizzata dallo Statuto si basava sul principio del *derecho a decidir* della comunità basca, su un criterio di distribuzione delle competenze di tipo confederale, nonché sulla previsione di meccanismi bilaterali e paritari di risoluzione dei conflitti. A tal fine fu proposta l'istituzione di una Commissione bilaterale *Euskadi-Stato* per regolare le relazioni intergovernative, nonché l'attivazione di una nuova *Sala* del Tribunale costituzionale competente a risolvere i conflitti interistituzionali¹⁵⁹.

La proposta di nuovo Statuto, tuttavia, non venne approvata dal *Congreso* e, come reazione alla decisione del Parlamento nazionale, il 27 giugno del 2008 il Parlamento Basco approvò una *Ley de la Consulta*, con la quale la Comunità autonoma prospettò un *iter* legale alternativo a quello statuta-

¹⁵⁸ Si veda: I. AGIRREAZKUENAGA, *Constitución y Estatuto: una reflexión sobre el futuro del País Vasco*, in *El Estado autonómico*, Madrid, 2006, 11 ss.

¹⁵⁹ Si veda: A. LÓPEZ BASAGUREN, *Trasformazioni dello Stato autonomico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura e «accomodamento a volontà*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, 171 ss.; ID., *El país vasco, el modelo de autonomía territorial y la pretensión confederal del nacionalismo*, in *Fundamentos*, 10, 2019, 344 ss.; AA.VV., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehen-dakari Ibarretxe*, 2003; AA.VV., *El Plan Ibarretxe a examen*, in *Cuadernos de Alzate*, 28, 2003.

rio. Tale legge aveva previsto la convocazione di un referendum popolare avente ad oggetto un duplice quesito: per un verso, approvare la proposta di un dialogo tra tutte le componenti politiche per porre fine alla violenza, subordinandolo alla volontà dell'ETA di rifiutare definitivamente il ricorso all'uso della violenza; per un altro verso, approvare la proposta che i partiti baschi raggiungano un Accordo democratico sui modi di esercizio da parte del popolo del diritto a decidere e che si avvii un negoziato con il Governo spagnolo per il nuovo Statuto¹⁶⁰.

Tale progetto non ebbe l'opportunità di concretizzarsi dal momento che il meccanismo procedurale individuato – il referendum politico – fu ritenuto dal Tribunale costituzionale estraneo alle competenze regionali, in quanto si trattava di una forma di esercizio della sovranità alternativa a quella della democrazia rappresentativa: non poteva, quindi, essere equiparato a un generico strumento di valorizzazione della partecipazione popolare o a una espressione dell'autonomia politica della comunità¹⁶¹.

A questo proposito, è interessante evidenziare come il giudice costituzionale, nella sentenza n. 103 del 2008, abbia anticipato un orientamento che sarà più ampiamente sviluppato allorché dovette affrontare il tema della legittimità costituzionale di un *derecho a decidir* rivendicato dai movimenti indipendentisti catalani.

Successivamente alla sentenza di incostituzionalità del Tribunale costituzionale, i partiti nazionalisti non ottennero, nelle successive elezioni regionali, la maggioranza assoluta dei seggi. Non venne, però, meno la loro determinazione nel conseguire lo stesso obiettivo: lo fecero con modalità differenzi, ma coerenti con l'intendimento finale. Infatti, il PNV e il PSE elaborarono nel 2016 un'ulteriore proposta di revisione statutaria, che ipotizzava di aggiornare gli istituti di autogoverno della comunità in accordo «*con las normas y procedimientos legales vigentes*». L'accordo tra le due componenti politiche si rivelò, però, fragile, dal momento che il PNV non poteva venir meno alla sua prospettiva confederale e sul riconoscimento di un "diritto a decidere" del popolo basco in quanto Nazione. Per contro, la stessa proposta riuscì a coagulare il consenso tra il PNV e i gruppi nazionalisti radicali, che si tradusse in un accordo i cui contenuti essenziali furono formalizzati nel 2017 in occasione del dibattito regionale sulla politica generale, allorché il *Lehendakari* formulò una proposta politico-istituzionale che si fondava sul riconoscimento dei diritti storici e dei Paesi baschi come Nazione forale.

¹⁶⁰ Legge n. 9 del 2008.

¹⁶¹ Si veda: S. PITTO, *Strumenti partecipativi nell'esperienza spagnola tra resistenze rappresentative e nuove aperture ispirate alla better regulation*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2020, 711-730.

La novità consisteva nel fatto che il fondamento di tale rivendicazione non era individuato tanto nella disposizione addizionale prima della Costituzione – che, peraltro aveva ricevuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale un’interpretazione riduttiva –, ma direttamente nella sovranità originaria di quei territori, che traeva fondamento dalla storia di *Euskadi* e dalla volontà di autogoverno del popolo basco.

In particolare, il nuovo Statuto avrebbe dovuto ispirarsi a una forma di Stato “composto, plurinazionale e asimmetrico”, prevedere il criterio della bilateralità nelle relazioni con lo Stato e un efficace sistema di garanzie che impedisca una sua modifica unilaterale da parte del Parlamento statale; inoltre, si proponeva di estendere la struttura delle relazioni bilaterali – inerente alla materia economica – anche al piano politico generale, in modo da riconoscere un «*derecho de decisión sujeto a pacto*»: veniva, in altri termini, proposto un meccanismo decisionale che presupponeva un mutuo riconoscimento tra le parti, la ricerca della cooperazione e la necessità di un accordo finale¹⁶².

Anche tale proposta, tuttavia, presentava dei profili di incompatibilità con il vigente testo della Costituzione, riconducibili essenzialmente a un duplice profilo. Da un lato, qualificando la forma di Stato come confederale sottintendeva un’idea di sovranità ripartita tra la Comunità e lo Stato e la facoltà di scioglimento unilaterale del patto unitario; dall’altro lato, l’interpretazione del “diritto a decidere” – inteso come competenza a convocare un referendum popolare non solo su temi inerenti alle competenze statutarie, ma anche in ordine alle relazioni con lo Stato spagnolo e le istituzioni europee e internazionali – presentava gli stessi limiti evidenziati dalla sentenza n.103 del 2008 del Tribunale costituzionale. Inoltre, sembrava una forzatura individuare nei “diritti storici” la fonte giuridica legittimante un nuovo rapporto del territorio con lo Stato.

In *Cataluña* il processo istituzionale che ha portato la Comunità autonoma all’approvazione di un nuovo Statuto, prima, e alla rivendicazione di un *derecho a decidir*, poi, preso l’avvio da due eventi di rilevanza costituzionale: dapprima, la nomina da parte del Parlamento regionale di una Commissione di studio con il compito di studiare “*la profundización del autogobierno*”, che rivendicò l’obiettivo di ottenere il pieno riconoscimento del principio di plurinazionalità e plurilinguismo, nonché di riconoscere la partecipazione diretta degli organi regionali alle relazioni con l’Unione europea.

¹⁶² Sul punto: J. ÁLVAREZ RUBIO, *Las garantías del autogobierno*, in *Iura Vasconiae*, 16, 2019, 349 ss. Sul carattere pattizio dei rapporti tra Stato e Comunità basca: M. HERRERO DE MIÑÓN, *Pactismo y nacionalismos inclusivos, en Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Bilbao, 2009, 233 ss.; S. LARRAZABAL BASAÑEZ, *El pactismo como elemento fundamental de la foralidad*, in *Estudios de Deusto*, 1, 2003, 241 ss.

Quindi, la realizzabilità di tale obiettivo fu intravisto in la presenza di una congiuntura politica favorevole, costituita sia dall'esito dell'elezione regionale del 2003, che favorì, dopo anni di governi nazionalisti moderati e di centro destra, l'affermazione di una coazione tripartita con la partecipazione del PSOE, sia dalla disponibilità del Presidente del Governo socialista (Rodríguez Zapatero) di appoggiare una revisione dello Statuto catalano, purché rispettasse due condizioni istituzionali, come la coerenza con la Costituzione e un ampio consenso politico e sociale.

Il testo statutario fu approvato dal Parlamento catalano nel settembre del 2005 e perseguì degli obiettivi ambiziosi. Sul piano politico affermò il carattere plurinazionale dello Stato, riconosceva la Catalogna come Nazione e riconduceva ai diritti storici del popolo catalano il fondamento per le nuove, peculiari competenze da riservare alla Comunità autonoma. Sotto il profilo normativo, inoltre, introduceva un ampio catalogo di diritti, prevedeva un articolato meccanismo di relazioni bilaterali con lo Stato, regolamentava il sistema di finanziamento della Comunità e la presenza degli organi statali nel territorio della Comunità, sino a valorizzare il ruolo della lingua catalana nella società e all'interno degli organi dello Stato.

Il nuovo Statuto venne confermato con un referendum regionale – che registrò, tuttavia, una partecipazione inferiore al 50% – e fu ratificato dalle *Cortes*; tuttavia, un ricorso presentato dal principale partito di opposizione (il Partito Popolare) innanzi al Tribunale costituzionale accese “una miccia” che fece deragliare il confronto sino alla rivendicazione da parte della Comunità di un “diritto a decidere”. Lo Statuto, pur con alcune correttivi, rappresentava probabilmente la sola possibilità per integrare la Catalogna all'interno della Nazione spagnola, ma il ricorso fece naufragare tale opportunità contro gli scogli del giudizio di legittimità costituzionale.

Indubbiamente, la radicalità del dibattito politico, le pressioni sul collegio e i diversi tentativi di mettere in dubbio la stessa legittimazione del collegio resero particolarmente difficile il processo decisionale del Tribunale: come è stato efficacemente sostenuto, «si todas las sentencias de la justicia constitucional que deben enjuiciar la constitucionalidad de normas legales tienen un componente político indudable, en este caso lo político estuvo muy presente a lo largo de la elaboración de la sentencia y ha determinado muchos de los juicios sobre su contenido»¹⁶³.

Nella sua decisione (sentenza n. 31 del 2010) il giudice costituzionale ha affrontato le molte delicate questioni con un'ampia sentenza in cui ha utiliz-

¹⁶³ Così, J. TORNOS MAS, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011, 13 ss.

zato l'intera gamma delle tecniche decisionali proprie della giurisprudenza costituzionale¹⁶⁴.

Storicamente si sono introdotte nelle Costituzioni disposizioni finalizzate a tenere distinta la funzione giurisdizionale da quella propria del legislatore, richiamandosi alla nota formulazione dell'art. III della Costituzione degli Stati Uniti d'America secondo cui la funzione giurisdizionale deve riguardare solo i casi di stretto diritto e di equità. Tuttavia, nella realtà contemporanea questo confine si presenta abbastanza poroso, dal momento che la linea che separa la politica dalla giurisdizione non è statica e il rispetto del confine dipende anche dall'attitudine dei giudici costituzionali al *self restraint*. Inoltre, il rapporto della giustizia costituzionale con le *political questions* è bivalente: per un verso, comprende la tendenza dei Tribunali costituzionali a decidere su questioni che prima si ritenevano non giustiziabili; per un altro verso, esprime la volontà dei poteri dello Stato di rendere tali organi partecipi di percorsi istituzionali di indubbia valenza politica.

A questo proposito, la funzione di contrasto del processo secessionistico della Comunità catalana oggettivamente svolta dal Tribunale costituzionale spagnolo a salvaguardia della natura unitaria dello Stato ha assunto, nel panorama europeo, una natura paradigmatica: la sua particolarità è individuabile – a nostro avviso – nella circostanza che il processo indipendentistico catalano non ha adottato alcuno dei criteri di natura costituzionale che sono stati elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza; non solo è mancata una *good faith negotiation*, ma anche una “chiara maggioranza” a favore del processo di indipendenza espressa attraverso un referendum regolarmente convocato¹⁶⁵.

Il Tribunale costituzionale spagnolo ha dovuto affrontare essenzialmente tre tipi di questioni: la prima, inerente all'esistenza giuridica di un diritto del popolo catalano a *decidir* nella sua qualità di soggetto politico e giuridico sovrano; la seconda avente a oggetto i possibili modi di avvio di un *iter* politico finalizzato alla creazione di uno Stato indipendente e repubblicano. La terza, infine, concerneva l'ammissibilità di convocare con una legge della Comunità autonoma una consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna.

Con la sentenza n. 42 del 2014, il giudice costituzionale spagnolo ha ribadito il principio secondo cui la titolarità di un potere sovrano spetta esclusivamente alla Nazione spagnola, non al popolo di una Comunità autonoma; di conseguenza, non è possibile convocare unilateralmente un referendum

¹⁶⁴ Dalle sentenze di incostituzionalità totale o parziale, a quale manipolative o di interpretazione conforme alla Costituzione.

¹⁶⁵ Si veda, *supra*, il Capitolo primo.

di autodeterminazione «*para decidir sobre su integración en España*». A sua volta, la sentenza n. 259 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità di una risoluzione del Parlamento regionale in quanto «*en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución*»: secondo il Tribunale costituzionale la volontà di indipendenza dovrebbe essere perseguita senza una “rottura” unilaterale del patto costituente, bensì seguendo le procedure legali di revisione della Costituzione¹⁶⁶.

Queste pronunce del giudice costituzionale non sono state in grado di interrompere il processo politico-istituzionale concepito dagli indipendentisti catalani: cosicché il Tribunale costituzionale è dovuto intervenire, negli anni successivi, con ulteriori 32 decisioni, utilizzando tutta la gamma di competenze processuali previste dalla Legge organica sul Tribunale costituzionale: dai ricorsi di costituzionalità ai conflitti di competenza, dall'impugnazione di disposizioni senza forza di legge a di risoluzioni delle Comunità autonome, da incidenti di esecuzione di sentenze costituzionali ai ricorsi di *amparo*.

In tal modo il Tribunale costituzionale ha sviluppato con flessibilità il proprio orientamento di politica costituzionale, stigmatizzando sia una chiara violazione delle procedure parlamentari previste a garanzia delle minoranze, sia l'adozione di comportamenti lesivi di diritti dei cittadini catalani¹⁶⁷. Infine, ha utilizzato le nuove competenze introdotte dalla legge organica n. 15 del 2015 per contrastare la “ribellione” degli indipendentisti nei confronti delle decisioni del giudice costituzionale: adottando *autos* esecutivi mirati a sospendere dalle loro funzioni autorità e impiegati pubblici, a irrogare sanzioni pecuniarie, ad annullare atti che contravvengano a decisioni anteriori del Tribunale o ingiungere di astenersi dall'adottare atti contrari alle decisioni del giudice costituzionale¹⁶⁸.

Alcuni aspetti della sentenza inerente al nuovo Statuto catalano meritano, poi, una specifica attenzione in quanto entrano direttamente nel merito della forma di Stato spagnola.

A proposito dell'obiettivo di qualificare la Catalogna come Nazione il testo dello Statuto manteneva il riferimento al termine di nazionalità, ma il richiamo all'idea di Nazione emergeva sia dal Preambolo, sia indirettamente dall'art. 8, che individuava i simboli nazionali della Comunità nella bandie-

¹⁶⁶ Precisando che «*la Constitución no es lex perpetua sino que cabe la revisión total, y que la pueden solicitar las asambleas de las CCAA*». Si veda: J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán*, in *Teoría y realidad constitucional*, 57, 2016, 561 ss.

¹⁶⁷ È il caso, ad esempio, delle sentenze n. 114, n. 121, n. 124, n. 139 del 2017.

¹⁶⁸ Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali si rinvia a G. ROLLA, *Lo sviluppo del controllo accentratò di costituzionalità in America latina e il suo ruolo nelle moderne democrazie: verso la costruzione di uno jus commune del diritto processuale costituzionale*, in *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25, 2, 2021, 285 ss.

ra, nella festività e nell'inno. Dinanzi all'ambiguità delle formulazioni sopra richiamate, il Tribunale costituzionale distingue tra significato giuridico e nozione atecnica della parola "Nazione": il primo è utilizzato dalla Costituzione solo con riferimento alla "*Nación española*", individuando in essa la titolarità piena della sovranità e la garanzia dell'indissolubile unità dello Stato; mentre l'espressione "Nazione", se intesa in senso atecnico, può riferirsi anche ai caratteri storici, culturali, linguistici e sociologici del territorio catalano.

Inoltre, il nuovo Statuto ha potenziato l'utilizzo della lingua catalana – considerata un elemento distintivo della comunità territoriale –; pertanto, la sua conoscenza è ritenuta obbligatoria e il suo utilizzo aveva un «*carácter general y preferente*» rispetto al *castellano*. Rispetto a tale disciplina il giudice costituzionale ha utilizzato la tecnica dell'interpretazione adeguatrice per circoscrivere l'ambito delle relazioni in cui la conoscenza del catalano è necessaria per gli studenti e i funzionari pubblici «*que deben atender a los ciudadanos catalanes*»; mentre ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del principio di "preferenza" in quanto le due lingue debbono essere poste, secondo la Costituzione, su di un piano di parità.

In tema di organizzazione dell'ordinamento giudiziario, infine, il Tribunale costituzionale ha sottolineato la differenza qualitativa esistente tra lo Stato federale e quello regionale: precisando che «*una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción*». Tuttavia, la riserva di competenza statale non esclude la capacità della Comunità di svolgere attività di natura amministrativa al servizio della funzione giurisdizionale dello Stato. Dichiarò, invece, illegittima l'istituzione di un *Consejo de Justicia de Cataluña*, quale organo di autogoverno del sistema giudiziario in Catalogna, in quanto tale materia rientra nella competenza esclusiva della legge organica statale¹⁶⁹.

¹⁶⁹ A proposito di caratteri e del contenzioso inerente allo Statuto catalano si veda: E. AJA, *La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña*, in *Revista aragonesa de administración pública*, 31, 2005, 109 ss.; M. BARCELÓ, I. SERRAMALERA, *Las declaraciones de derechos y deberes estatutarios. Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Nuevos Estatutos y reforma del Estado: las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, 133 ss.; V. FERRERES, P. BIGLINO, M. CARRILLO, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, 2006; J.M. CASTELLÁ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, 2004; A. SAIZ ARNAIZ, *Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía*, in *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*, Barcelona, 2004; J.J. SOLOZABÁBAL ECHAVARRÍA, *La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto*, in *Revista de estudios políticos*, 2011. Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali si rinvia a G. ROLLA, *Lo sviluppo del controllo accentrato di costituzionalità in America latina*, cit., 285 ss.

Gli esiti fallimentari del tentativo di risolvere in via statutaria il nodo storico dei rapporti tra il nazionalismo catalano e lo Stato aprirono la strada a uno “sfogo” populista, radicale e di tipi plebiscitario che interruppe ogni possibilità di incanalare la c.d. “questione catalana” all’interno di un percorso istituzionale condiviso. Si produsse una grave crisi nelle relazioni tra lo Stato e la Comunità catalana, la quale non solo favorì un *impasse* istituzionale, ma rafforzò anche la convinzione in ampi settori politici e sociali della Comunità dell’impossibilità di dare un accomodamento alle aspirazioni del nazionalismo e alle istanze di autogoverno territoriale attraverso le due vie istituzionali del ricorso alla fonte statutaria o alla revisione della Costituzione.

In questa situazione di stallo e di contrapposizioni paralizzanti ripresero in Catalogna le rivendicazioni separatiste, che – come avvenne già in occasione della Seconda Repubblica – tornarono a essere il problema fondamentali dello Stato spagnolo.

L’avvio del processo indipendentistico ebbe il suo riferimento culturale nel *Libro Blanco de la Transición Nacional de Cataluña* predisposto nel 2013 da una Commissione di studio presieduta dall’autorevole costituzionalista C.Viver Pi-Sunyer. Secondo questo documento il processo costituente si sarebbe dovuto articolare in tappe successive: dapprima si sarebbe dovuto indire una consultazione popolare che si pronunciasse in modo “chiaro e inequivocabile” sul futuro politico della Catalogna; quindi, si dovevano svolgere le elezioni politiche per rafforzare la volontà popolare con una decisione politica del Parlamento catalano. Infine, per trasferire sul piano giuridico e costituzionale la volontà popolare il Documento prospettò due distinti scenari, a seconda che il processo costituente si svolga con la collaborazione dello Stato ovvero in modo unilaterale: in quest’ultima ipotesi, si dovrebbe procedere alla dichiarazione unilaterale di indipendenza e all’approvazione di una Costituzione regionale.

Il processo politico così ipotizzato si richiamava al principio di autodeterminazione come diritto inalienabile di una comunità nazionale e come espressione della sua volontà di organizzarsi in una comunità politica differenziata dalla Spagna.

Anche in questa fase di turbolenta contrapposizione tra lo Stato, la Comunità autonoma catalana e i movimenti indipendentisti il Tribunale costituzionale ha assunto, suo malgrado, una posizione di centralità, di contrasto del processo secessionistico a salvaguardia della Costituzione e della natura unitaria dello Stato. In particolare, ha dovuto affrontare tre tipi di questioni: una inerente all’esistenza giuridica del diritto del popolo catalano a *decidir* nella sua qualità di soggetto politico e giuridico sovrano; l’altra relativa ai possibili modi di avvio di un *iter* politico finalizzato alla creazione di uno Sta-

to indipendente e repubblicano. La terza, infine, concerneva l'ammissibilità di convocare una consultazione popolare sul futuro politico della Catalogna.

In riferimento a tali quesiti il giudice costituzionale ha innanzitutto ribadito il principio secondo cui la titolarità di un potere sovrano spetta esclusivamente alla Nazione spagnola nel suo complesso, non al popolo di una Comunità autonoma: da ciò l'impossibilità di convocare unilateralmente un referendum di autodeterminazione «*para decidir sobre su integración en España*»¹⁷⁰. Inoltre, con la sentenza n. 259 del 2015 ha ribadito che «*en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución*»: di conseguenza le rivendicazioni dei movimenti nazionalisti dovrebbero essere perseguite seguendo le procedure legali di revisione della Costituzione, rifuggendo da ogni strategia finalizzata alla "rottura" unilaterale del patto costituente¹⁷¹.

Queste pronunce del giudice costituzionale, tuttavia, non sono state in grado di interrompere il processo avviato dagli indipendentisti catalani: cosicché il Tribunale costituzionale è dovuto intervenire negli anni successivi con ben 32 decisioni, utilizzando tutta la gamma di competenze processuali previste dalla Legge organica sul Tribunale costituzionale: dai ricorsi di costituzionalità ai conflitti di competenza, dall'impugnazione di disposizioni senza forza di legge a incidenti di esecuzione di sentenze costituzionali, ai ricorsi di *amparo*¹⁷².

Inoltre, ha subito utilizzato le nuove competenze introdotte dalla legge organica n. 15 del 2015 con l'obiettivo di fornire il Tribunale di adeguati strumenti processuali per contrastare gli atti di "ribellione" nei confronti delle decisioni del giudice costituzionale: gli *autos* esecutivi mirati a sospendere dalle loro funzioni autorità e impiegati pubblici, le sanzioni pecuniarie, l'annullamento di atti che contravvengano a decisioni anteriori del Tribunale, le ingiunzioni di astenersi dall'adottare atti contrari alle decisioni del giudice costituzionale¹⁷³.

L'eccessiva polarizzazione politica e sociale, che ha contraddistinto i

¹⁷⁰ Si veda la sentenza n. 42 del 2014.

¹⁷¹ Precisando che "la Constitución no es lex perpetua sino que cabe la revisión total, y que la pueden solicitar las asambleas de las CCAA". Si veda: J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016, 561 ss.

¹⁷² J. DE MIGUEL BÁRCENA, *El proceso soberanista ante el Tribunal constitucional*, in *Revista española de derecho constitucional*, 113, 2018, 133 ss.

¹⁷³ Oltre agli autori sopra richiamati: M. AZPITARTE SÁNCHEZ, *La defensa de la Constitución frente al secesionismo. Crónica política del año 2017*, in *Revista española de derecho constitucional*, 112, 2018, 147 ss.; J. RIDAO I MARTÍN, *La juridificación del derecho a decidir en España*, in *Revista de derecho político*, 2014, 91 ss; M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales*, in *Fun-*

primi venti anni di questo secolo, ha sollevato seri dubbi circa l'idoneità di questa fase politica a progettare e realizzare degli interventi istituzionali all'altezza della complessità dei problemi da affrontare.

Il dibattito sembra entrato in una situazione di stallo, in cui non si rinvergono elementi univoci che consentano prefigurare un approdo per la riforma dell'assetto istituzionale dello Stato.

Non manca la consapevolezza che l'ordinamento democratico debba prestare una risposta inclusiva alle aspettative di autodeterminazione presenti in alcuni territori al fine di non alimentare prospettive e comportamenti anticostituzionali, però il dibattito dottrinale non sembra trovare un punto comune di partenza. Sotto il profilo metodologico si è realizzata un'alternativa radicale tra chi proponeva una revisione costituzionale in grado di integrare nella trama costituzionale le aspirazioni di tipo nazionalistico e chi, piuttosto, riteneva che i cambiamenti radicali debbano essere anticipati da una coerente trasformazione della coscienza sociale sul tema, nella convinzione che le evoluzioni siano sempre «*más fructíferas que las revoluciones*»¹⁷⁴.

Così come, dal punto di vista dei contenuti, si differenziano le posizioni di chi sostiene che una revisione in prospettiva federale e plurinazionale del tipo di organizzazione territoriale possa fornire delle risposte sufficienti alle rivendicazioni nazionaliste;¹⁷⁵ e chi, nutrendo sfiducia circa la praticabilità di tale obiettivo, propone di costituzionalizzare i modi e limiti entro cui sia possibile avviare una procedura consensuale di secessione¹⁷⁶.

In attesa di sciogliere i nodi delle diverse prospettive sembra formarsi tacitamente la convinzione che «*lo más urgente sería esperar*».

damentos, 2017, 363 ss. Si veda anche il numero di *Teoría y realidad constitucional*, 37, 2016, interamente dedicato a *La cuestión catalana*.

Con riferimento alla dottrina italiana si rinvia a: A. MASTROMARINO, *La Catalogna se desconecte, la Spagna responde*, in *DPCE online*, 3, 2015, 391 ss.; L. CAPPUCIO, G. FERRAIUOLO, *Il futuro politico della Catalogna*, in *Federalismi.it*, 22, 2014, 199 ss.; A. ANZON, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, in *Lo Stato*, 2017, 223 ss.; R. SCARCIGLIA, *Aspettando Godot: il referendum sull'indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della Costituzione spagnola*, in *Quad. cost.*, 2017, 918 ss.; D. CAMONI, *Il volto ambiguo della "questione catalana" tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2018.

¹⁷⁴ A quest'ultimo proposito: M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado Autonomico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos*, 209 ss.

¹⁷⁵ Si veda: G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, 395 ss.

¹⁷⁶ F.J. BASTIDA FREIJEDO, B. ALÁEZ CORRAL, *La acomodación constitucional de la secesión: el caso español*, in *Fundamentos*, 10, 2018, 243 ss.

DALLA FORMAZIONE DI UNO STATO
UNITARIO CENTRALIZZATO ALLA SCELTA REGIONALISTA.
LA PARABOLA DEL PENSIERO AUTONOMISTICO IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Il pensiero federale nel periodo preunitario. – 2. L'unificazione nazionale e il prevalere del centralismo. – 3. La crisi degli Stati unitari accentrati e la ripresa del movimento federalista – 4. Il dibattito sul futuro assetto della Repubblica all'interno del movimento antifascista. – 5. Il nodo delle identità storiche e linguistiche: tra tendenze separatiste e regionalismo speciale. – 6. La stella polare smarrita del regionalismo speciale. – 7. La regionalizzazione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea costituente – 8. Sviluppo, e riconfigurazione del regionalismo ordinario. – 9. La travagliata *via crucis* delle riforme costituzionali: dalle Commissioni bicamerali alla revisione dell'intero Titolo V della Costituzione. – 10. La progressiva accentuazione di una tendenza centripeta del regionalismo italiano e la crisi delle forme di regionalismo maturo. – 11. Le difficoltà del regionalismo omogeneo: tra il periodico emergere di pulsioni indipendentistiche e richieste di asimmetria.

1. *Il pensiero federale nel periodo preunitario*

Come si è visto nei capitoli precedenti, a partire dal XVIII secolo, il principio federale si affermò come alternativa allo Stato unitario accentrato e alle Monarchie costituzionali. L'interesse nei suoi confronti deriva dalla sua capacità di fornire l'esperienza di ordinamenti costituzionali in grado di dar vita al superamento delle Monarchie costituzionali accentrate e di innovare il pensiero costituzionale europeo introducendo specifici valori: la Repubblica, la sovranità popolare, il suffragio universale, il binomio tra unità e libertà, la separazione verticale dei poteri. Inoltre, il federalismo rafforzava la normatività della Costituzione, intesa come espressione di un patto tra i cittadini che, organizzati nelle comunità territoriali, si riconoscono come appartenenti alla stessa Nazione¹.

Non deve, quindi, stupire se anche i movimenti politici e le *élites* intellettuali italiane accolsero con interesse le proposte istituzionali provenienti da movimenti popolari che avevano conquistato l'indipendenza e promosso un'unione politica nel rispetto dell'autonomia e delle specificità dei diversi territori. Ciononostante, nella fase risorgimentale che precedette l'unifica-

¹ Si veda *supra*, al Capitolo primo.

zione nazionale, l'esperienza degli Stati Uniti d'America non assunse una posizione di centralità a causa sia dell'egemonia esercitata dal pensiero liberale di tradizione francese ed inglese, sia dell'influenza che – specialmente nei territori del Regno delle Due Sicilie – ebbero l'esperienza spagnola delle *Cortes* di Cadice e i movimenti indipendentistici in America latina².

L'esperienza nordamericana suscitò l'interesse dei patrioti italiani non tanto come possibile “modello” da esportare nella penisola, bensì sotto il profilo teorico, per gli apporti forniti al pensiero costituzionale, ideando una nuova forma di Stato basata sulla autonomia e la libertà dei territori: non a caso, le Carte costituzionali nordamericane furono accomunate a quelle francesi della fine del Settecento, come prime espressioni del costituzionalismo moderno. In altri termini, la cultura giuridica e politica di quel periodo non ha valorizzato la struttura istituzionale degli Stati Uniti, ma ha preferito enucleare singoli istituti suscettibili di avere una valenza generale, al di là del contesto culturale e politico che li ha prodotti³.

Inoltre, l'approccio nei confronti della rivoluzione nordamericana si rivelò ambivalente, in quanto un atteggiamento di ammirazione nei suoi confronti non escludeva la consapevolezza della non “esportabilità” nella realtà italiana. Più che un “modello” da riprodurre, la rivendicazione di un assetto di tipo federativo basato sulla libera scelta dei territori fu considerata un obiettivo politico idoneo a mobilitare i cittadini contro la concentrazione del potere e le politiche di annessione dei diversi Stati preunitari⁴.

La prima ricostruzione organica del sistema politico e istituzionale statunitense si deve a Carlo Botta il quale, nell'opera in più volumi *Storia della guerra dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America* (pubblicata la prima volta nel 1809), trattò il processo di emancipazione delle ex colonie inglesi essenzialmente come una lotta per l'indipendenza e la libertà, trascurando, però, l'aspetto più innovativo rappresentato dall'assetto federale dello Stato nazionale. Questo Autore, prese spunto dalla guerra per l'indipendenza dal Regno Unito sia per motivare la sua denuncia del giacobinismo e degli abusi rivoluzionari in Francia; sia per prendere le distanze dal modello franco-rivoluzionario di governo rappresentativo, prospettando un'idea di libertà basata sull'eguaglianza tra gli individui, sulla visione contrattualistica dello

² Si vedano, in proposito, il Capitolo secondo e terzo.

³ Si veda: D. FIORENTINO, *Non proprio un modello: gli Stati Uniti nel movimento risorgimentale italiano*, in *Laboratoire Italien*, 2017, 19.

⁴ Vedi: F. MAZZANTI PEPE (a cura di), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'Età delle rivoluzioni all'età contemporanea*, Genova, 2005; AA.VV., *Italia e Stati Uniti nell'età del Risorgimento e della guerra civile*, Firenze, 1969; C. GHISALBERTI, *Il sistema politico americano e il costituzionalismo italiano del Risorgimento*, in *Clio*, XXVII, 1992, 341 ss.

Stato e sul principio di sovranità popolare, inteso anche nella sua accezione più estrema di diritto alla rivoluzione⁵.

In definitiva, l'esempio della rivoluzione americana avrebbe potuto affermare anche in Italia la centralità dei diritti civili e delle libertà "fondamentali" – come la vita, la libertà, la proprietà, nonché la partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica –, nonché favorire un movimento a favore di una federazione delle autonomie regionali⁶.

All'interno del pensiero democratico, l'interesse per l'esperienza federale statunitense fu suscitato dagli scritti di Giuseppe Compagnoni, titolare della prima cattedra di Diritto costituzionale cisalpino presso l'Università di Ferrara: egli pubblicò nel 1821-1823 un compendio di storia americana, che seppe cogliere gli aspetti più significativi dell'esperienza federativa: intravide in tale esperienza rivoluzionaria una rottura epocale nel pensiero costituzionale, capace di cementare territori diversi in un comune senso di appartenenza e di codificare nuovi meccanismi di garanzia democratica e repubblicana. In particolare, considerò il criterio della distribuzione verticale delle funzioni sovrane un antidoto importante contro i tentativi tirannici di governo⁷.

D'altra parte, già in occasione della sua più importante opera di diritto costituzionale – i cinque volumi degli "Elementi di diritto costituzionale democratico" – si richiamò all'esempio dell'America settentrionale – piuttosto che alla più nota esperienza britannica – per confermare le sue più importanti convinzioni: in particolare, l'esigenza che una società debba fondare il suo assetto istituzionale sulla base di un patto sociale, attraverso cui i singoli individui danno forma a un corpo politico che è, al tempo stesso, sovrano e suddito alle leggi del sovrano. Tale impostazione sembra anticipare uno dei caratteri del costituzionalismo democratico secondo cui il popolo assume la duplice natura di titolare della sovranità e di soggetto sottoposto al rispetto della legalità costituzionale e ordinaria.

Compagnoni optava, nei suoi scritti, per una forma di democrazia rappresentativa, basata sulla convocazione periodica del popolo in assemblee, introducendo una distinzione tra potere costituente e costituito allorché affermò che "un popolo numeroso fa da sé ciò che può fare e fa per mezzo di rappresentanti solo ciò che non può fare da sé"⁸. Inoltre, la sua ammira-

⁵ Vedi: G. BUTTÀ, *Carlo Botta's history of the war of independence of the United States of America*, in *The American Constitution as symbol and reality for Italy*, Lewiston, 1989, 69 ss.

⁶ Cfr. C. LATINI, *Per il "comune bene": modelli di federalismo e nazionalismo nell'Italia del risorgimento*, in *Historia constitucional*, 14, 2013, 307 ss.

⁷ Cfr., G. COMPAGNONI, *Storia dell'America: in continuazione del compendio della storia universale del Sig. Conte di Segur*, in *Società dei classici italiani*, vol. 28, Milano, 1820-1822.

⁸ Si veda, G. COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico* (Venezia, 1797) a cura di I. Mereu-D. Barbon, 1985, 42.

zione per l'esperienza statunitense emergeva anche dalla sua convinzione che il federalismo svizzero costituisca nel panorama comparato un *unicum*, dal momento che di norma, se un popolo vuole conservare la indipendenza nazionale deve organizzarsi in grandi masse⁹.

Si ispirarono, invece, solo superficialmente all'esperienza statunitense alcune ingenuie proposte di tipo istituzionale: ad esempio, i mastri Carbonari ipotizzarono la costituzione della Repubblica di Ausonia, che suddivideva la penisola in 21 Province, che avrebbero dovuto essere governate centralmente da un Parlamento federale, formato da rappresentanti delle Province; inoltre, il potere esecutivo avrebbe dovuto avere al vertice due Re elettivi e un collegio esecutivo di consoli. Inoltre, Luigi Angeloni propose per la futura Italia un sistema federale a base monarchica¹⁰.

L'attenzione politico-istituzionale si rivolse non solo verso la Costituzione federale, ma anche nei confronti delle Costituzioni che le *ex* colonie si diedero una volta acquisita la propria indipendenza dall'Inghilterra: in particolare, godette di una certa popolarità la Costituzione della Pennsylvania del 28 settembre 1776, che fu tradotta in italiano in un opuscolo edito a Venezia. Le ragioni di tale interesse sono state esplicitate dalla prefazione a questa edizione, che giustificava la scelta di pubblicare tale documento costituzionale non solo perché tale Stato fu la patria di Benjamin Franklin, ma soprattutto per una certa contiguità con il modello francese. Tale documento costituzionale non si limitò a riprendere aspetti tipici del costituzionalismo liberale – il carattere innato e inalienabile dei diritti, l'eguaglianza la separazione dei poteri, il monocameralismo –, ma introdusse anche delle soluzioni innovative: è il caso, ad esempio, dell'introduzione del controllo popolare sull'*iter legis* prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea generale, un sindacato politico di legittimità delle leggi da parte di un Consiglio dei Censori che, eletto ogni sette anni direttamente dal corpo elettorale, aveva il compito di vigilare sul rispetto della Costituzione: in particolare, potevano richiedere al Parlamento di abrogare leggi contrarie alla Costituzione e convocare delle convenzioni costituenti per revisionare singoli articoli del testo costituzionale¹¹.

Nell'Italia meridionale, invece, l'influenza costituzionale non provenne dagli Stati Uniti d'America, ma dalla Costituzione spagnola del 1812 e dalle successive attività delle *Cortes* di Cadice: i patrioti del Risorgimento furono

⁹ Così, G. COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, cit., 220.

¹⁰ Cfr., F. DELLA PERUTA, *Luigi Angeloni. Nota introduttiva*, in *Democratici premazziniani, mazziniani e dissidenti*, Torino, 1979, 3 ss.; M. PETROCCHI, *Un progetto di Stati Uniti d'Italia*, in *Miti e suggestioni nella storia europea. Saggi e note*, Firenze, 1950, 69 ss.

¹¹ Si veda: R. MARTUCCI, *La rivoluzione dei due Mondi. Dal Settantesei virginiano all'Ottantanove francese*, in *I viaggi di Erodoto*, 1992, 16, 115 ss.

attratti dall'idea pluralistica di Nazione che emergeva dall'art. 1 (la Nazione spagnola è composta da tutti gli spagnoli di ciascun emisfero), nonché dalla ricezione dei valori presenti nelle rivoluzioni liberali dell'Italia meridionale.

Di conseguenza, tale documento costituzionale poté rappresentare una sintesi tra le prospettive di chi si ispirava ai liberali francesi e di chi, per contro, faceva riferimento al federalismo nordamericano: infatti, come è stato ricostruito dalla dottrina spagnola, le *Cortes* optarono, in definitiva, per un assetto centralistico che riconosceva ai territori un «*cierto grado de soberanía por razones históricas, territoriales*»¹².

Nel panorama politico postnapoleonico, i principi sanciti dalla Costituzione di Cadice non potevano non alimentare i propositi di insurrezione della carboneria nel 1810-1813 e nel periodo 1820-1823: movimenti politici indipendentistici (anche se di breve durata e interrotti dall'intervento militare delle potenze europee) ebbero luogo a Napoli, in Sicilia e marginalmente in Piemonte e – come bene sintetizzò Santorre di Santarosa – la rivoluzione di Spagna rappresentò “un raggio di sole agli occhi delle armate dell'assolutismo”. Inoltre, nel Regno delle Due Sicilie la testimonianza dei rappresentanti napoletani che avevano partecipato ai lavori delle *Cortes* di Cadice esercitarono un ruolo importante nella diffusione delle nuove idee costituzionali.

Durante il triennio rivoluzionario di Murat, la Costituzione spagnola del 1812 fu ritenuta un modello a cui far riferimento per sanare la frattura che il centralismo napoleonico aveva prodotto tra ceti dirigenti e popolo. In particolare, fu oggetto di rivendicazioni politiche la prospettiva di un Nazione spagnola rispettosa del pluralismo, l'introduzione di un sistema elettorale non basato sul censo e la valorizzazione dell'autonomia dei territori che avrebbe potuto favorire la partecipazione e ridurre l'eterogeneità dei territori dell'Italia meridionale.

Fu anche ritenuto utile alla causa rivoluzionaria nel Meridione il riconoscimento del cattolicesimo come carattere perpetuo della nazione spagnola¹³; mentre il motto “Dio, Re, Costituzione” esprimeva la consapevolezza che la rivoluzione nel Sud Italia non dovesse necessariamente perseguire l'ideale repubblicano, fatto proprio invece dal pensiero giacobino. In altri termini, la “nuova” Costituzione auspicata dai gruppi carbonari non intendeva fare “tavola rasa” delle precedenti tradizioni, ma si proponeva di inglo-

¹² Vedi: J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Nación, representación y articulación territorial del Estado en las Cortes de Cádiz*, in *Criterio Jurídico*, 11, 2011, 15.

¹³ Secondo l'art. 12 della Costituzione del 1812, la religione perpetua del Regno sarà quella cattolica, apostolica e romana. Inoltre, il costituzionalismo gaditano considerava gli ecclesiastici come impiegati pubblici, l'insegnamento religioso era materia di educazione scolastica e individuava nelle parrocchie l'ambito territoriale di base per le elezioni.

barle in un nuovo contesto costituzionale. Significativa fu, a tal proposito, la testimonianza di Bartolomeo Fiorilli il quale, esiliato in Spagna dopo la rivolta del 1820-21, pubblicò un'opera dal titolo "*Causas filosófico-políticas de la caída del Reino constitucional de las Dos Sicilias*" in cui proponeva una visione moderna di autonomia, tesa a valorizzare la sovranità dei popoli in contrapposizione alla sovranità della Nazione e a liberare le autorità locali da una soggezione nei confronti dell'esecutivo centrale¹⁴.

Tuttavia, il richiamo alla Costituzione spagnola del 1812 rappresentò più una "parola d'ordine" che un concreto progetto costituente, più un programma ideologico in grado da fungere da lievito per le rivolte che lo sbocco finale di una fase rivoluzionaria. I moti nel Sud, inoltre, non seppero trarre esempio dall'esperienza del costituzionalismo gaditano, il quale aveva dimostrato che non si poteva aspirare a una modernizzazione del sistema senza passare da una vera rottura costituzionale¹⁵. Ciononostante, un risultato rilevante lo conseguirono, dal momento che un decreto reale del 7 luglio del 1820, con l'intento di porre un freno all'intensificarsi delle cospirazioni, stabilì che la Costituzione del Regno delle Due Sicilie sarebbe stata quella valida per il Regno di Spagna nell'anno 1812, "salvo le modificazioni che la rappresentanza nazionale costituzionalmente convocata crederà di proporci".

Tale apertura a delle riforme istituzionali consentì ai territori del Regno delle Due Sicilie di temperare l'accentramento amministrativo e fiscale, di valorizzare il "potere comunale", di sostituire gli apparati provinciali – che erano espressione del potere centrale – con nuovi enti affidati alla direzione politica di un Prefetto e di una Deputazione elettiva.

L'eco dei moti meridionali raggiunse anche lo Stato sabaudo, dove nel marzo del 1821 il Reggimento dragoni del Re, la Brigata Genova e i Federati italiani si sollevarono e giurarono sulla Costituzione di Spagna; tale pronunciamento ebbe, a Torino, l'appoggio dai ceti più colti e del clero, mentre la partecipazione popolare – specie dei contadini – fu scarsa. Tale sollevazione ebbe, tuttavia, vita breve e fu repressa con durezza in pochi mesi.

La dottrina, nel valutare queste vicende, pose l'accento sia sui limiti e le debolezze interne al movimento rivoluzionario, sia sul contesto internazionale che – con particolare riferimento alla Francia, all'Inghilterra e alla Spagna – non avallò la situazione che si stava creando¹⁶. Tale insuccesso,

¹⁴ Vedi: F. MORELLI, *Constitución y Federación sin Estado. el modelo constitucional gaditano en el risorgimento italiano*, in *Revista de Estudios políticos*, 175, 2017, 243 ss.

¹⁵ Cfr., S. VINCI, *La Carta gaditana y la Constitución napolitana de 1821*, in *Glossae*, 18, 2021, 149 ss.

¹⁶ Fra tutti: M.S. CORGIULO, *La circolazione del modello spagnolo in Italia (1820-1821)*, in *Culture costituzionali a confronto*, cit., 142. In generale, C. GHISALBERTI, *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma, 1987.

tuttavia, non deve far trascurare i semi innovativi che l'esperienza delle *Cortes* di Cadice fece germogliare all'interno del movimento risorgimentale¹⁷.

Innanzitutto, rese esplicita la possibilità di una terza via all'interno dell'alternativa tra il centralismo dei liberali francesi e chi si ispirava al federalismo nordamericano: infatti, l'art. 1 della Costituzione del 1812 sancì sia il passaggio della sovranità dal Re alla Nazione, sia l'unità politica della Nazione spagnola, rappresentativa di tutti gli spagnoli dei due emisferi. In secondo luogo, delineò un assetto costituzionale centrato sul ruolo del Parlamento come contrappeso nei confronti del Governo e aprì alla possibilità di affiancare a una rappresentanza nazionale – intesa come l'unione di tante volontà individuali – anche una rappresentanza dei territori; mentre la Monarchia avrebbe dovuto fungere da “colonna vertebrale” dello Stato¹⁸.

Più incerte furono le soluzioni proposte in materia di organizzazione territoriale dello Stato divise tra la scelta di un ordinamento politicamente e territorialmente omogeneo – considerato necessario per superare il particolarismo feudale e per universalizzare i diritti costituzionali e l'eguaglianza di tutte le persone innanzi alla legge – e la codificazione di disposizioni che potevano essere interpretate come un'apertura all'autonomia dei territori: ad esempio, gli organi degli enti territoriali non erano designati dal governo centrale, ma rappresentavano il territorio di riferimento; così come furono attribuite ai Comuni significative competenze in materie di interesse locale (sicurezza e ordine pubblico, salute, fiscalità, beneficenza, scuole elementari, lavori pubblici di interesse locale)¹⁹.

Dopo i moti dell'inizio del secolo XIX, il pensiero federale ebbe una profonda maturazione, pur vivendo al suo interno una sostanziale contrapposizione tra chi individuava nell'autonomia un presupposto per riconoscere l'indipendenza delle diverse nazionalità e chi, per contro, si poneva

¹⁷ In merito ai moti ispirati alla Costituzione di Cadice si veda: P. COLOMBO, *Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice*, in *La nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Bari, 1998, 133 ss.; M.S. CORCIULO, *Una rivoluzione per la costituzione (1820-21). Agli albori del risorgimento meridionale*, Pescara, 2010; C. LATINI, *Per il “comune bene”: modelli di federalismo e nazionalismo nell'Italia del risorgimento*, in *Historia constitucional*, 2013, 14, 307 ss.; F. MORELLI, *Constitución y federación sin Estado*, cit., 243 ss.

¹⁸ Si veda: J.M. VIDAL BELTRÁN, *La cuestión territorial en la Constitución de Cadiz de 1812. Federalismo e independencia*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, 19. 2013, 631 ss.

¹⁹ Vedi, ad esempio, l'art. 321. In dottrina: M. ARTOLA, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 2003; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (la Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983; J. PÉREZ GARZÓN, *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, 2007; A.M. GARCÍA ROVIRA, *Los proyectos de España en la Revolución Liberal. Federalistas y centralistas ante la inserción de Cataluña en España (1835-1837)*, in *Hispania*, 1999, 1008.

l'obiettivo di far convivere l'autonomia con l'unità. Tuttavia, non divenne mai maggioritario: innanzitutto, trovò un ostacolo nell'influenza che la tradizione anglosassone e il pensiero giacobino ebbero all'interno del movimento repubblicano. Così come determinante fu l'autorevolezza di Mazzini, il quale contrappose alla valorizzazione delle autonomie e delle differenze territoriali il binomio "libertà-unità", nella convinzione che la soluzione della questione nazionale fosse strettamente connessa alla costruzione di una comune identità politica basata sulle libertà individuali.

L'influenza culturale del pensiero mazziniano fu determinante per il movimento repubblicano risorgimentale: esso superò l'idea liberale e individualistica dei diritti a vantaggio di una proiezione sociale della persona e di una visione universale dei diritti, che debbono essere riconosciuti a tutti gli individui (non solo ai cittadini) e a tutti i popoli (nel nome di un principio di fratellanza). Inoltre, affermò sia la necessità di unire il principio democratico con quello di eguaglianza, sia l'esigenza di aggiungere al binomio "eguaglianza-libertà" valori della solidarietà e della dignità umana. Come affermò nella sua opera "Pensieri sulla democrazia in Europa", «una società civile, più che di economicamente eguali, deve essere formata di eguali moralmente e culturalmente»²⁰.

In merito alla forma di governo, poi, Mazzini contestò le posizioni gradualiste che individuavano nell'instaurazione in Italia di una Monarchia costituzionale una necessaria tappa intermedia per passare dal dispotismo dello Stato assoluto alla Repubblica; nello stesso tempo diede un significato non riduttivo al principio repubblicano, che – come faranno poi i costituenti del 1948 – doveva essere inteso in senso sostanziale, quale affermazione di un ordinamento democratico e popolare. Inoltre, instaurò un legame tra forma repubblicana e democrazia rappresentativa, attribuendo un duplice significato alla parola d'ordine "tutto attraverso il popolo": che doveva essere intesa come necessità del suffragio universale per assicurare la rappresentanza politica, ma anche come richiesta di un'assemblea costituente elettiva con il compito di approvare una nuova Costituzione.

Il documento politico e costituzionale che meglio diede una veste normativa alle sue idee politiche fu, indubbiamente, la Costituzione della Repubblica romana del 4 luglio 1949 il cui art. 1 ribadì il principio della sovranità popolare (la sovranità è per diritto eterno nel popolo), mentre il successivo art. 16 riconobbe la democrazia rappresentativa (l'Assemblea è costituita dai rappresentanti del popolo). Inoltre, l'art. 64 sancì la rigidità costituzionale e la funzione costituente dei rappresentanti del popolo (qualunque riforma

²⁰ Così: G. MAZZINI, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, Milano, 2005, 72.

della Costituzione è deliberata da una assemblea costituente eletta in ragione di un componente ogni 15.000 abitanti)²¹.

Ai fini della nostra riflessione va, tuttavia, evidenziato che Mazzini ostacolò ogni proposta di regionalizzazione dell'Italia, mentre si rivelò meno rigido nei confronti di una prospettiva federale in Europa, considerata un obiettivo politico delle Nazioni europee, utile per realizzare regimi democratici e repubblicani analoghi a quelli che egli auspicava per l'Italia²².

Nella costruzione del nuovo assetto istituzionale nazionale, il pensiero federalista si alimentò dell'apporto di molteplici affluenti, espressione della specificità culturale dei territori: i quali, con l'esclusione del federalismo neoguelfo, trovavano un comune denominatore nella ricerca di un'unità non imposta dall'alto e nella volontà di contrapporre al centralismo delle Monarchie una Federazione dei territori, intesa come un'unità organica, sostanziale²³.

Le principali aree, fonti di irradiazione dell'idea federale nella fase preunitaria, sono individuabili nello Stato Pontificio, la Sicilia, la Sardegna, la Lombardia.

I cattolici avevano diverse ragioni per opporsi alla nascita di uno Stato nazionale e centralizzato, dal momento che collegavano l'affermazione degli ideali del liberalismo o del socialismo alla fine del potere temporale del papato; il loro obiettivo principale consisteva non tanto nel contrastare l'edificazione di uno Stato nazionale, quanto di assicurare il primato spirituale del Pontefice, di affermare la centralità della religione cattolica sull'intera penisola, di frenare lo sviluppo del pensiero illuministico.

Secondo questo orientamento – che fu qualificato come “neo guelfo” – la Chiesa si doveva proporre come centro spirituale di un nuovo ordine politico che, ispirandosi a valori radicati nella coscienza popolare, proponesse un assetto istituzionale alternativo alla prospettiva repubblicana e valido per l'intero territorio nazionale, cioè oltre i confini dello Stato pontificio. In tal modo, il movimento cattolico si affrancò, a poco a poco, dalla pregiudiziale

²¹ In proposito: M. FERRI, *Costituente e costituzione nella Repubblica romana del 1849*, in *Diritto e società*, 1989, 2 ss.; S. LARICCIA, *La costituzione della Repubblica Romana del 1849*, in *Giur. cost.*, 1999, 462 ss.; G. BASCHERINI, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849 come modello*, in *Diritto e Storia*, 2015, 705 ss.; A.A. CERVATI, *I principi costitutivi della Repubblica romana in una prospettiva europea*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 168 ss.; P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849 nella “rivoluzione europea”*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 186 ss.; G. ALLEGRI, *Le carte che (non) fecero l'Italia. Statuto Albertino 1848 e Costituzione della Repubblica Romana 1849*, Roma, 2013.

²² Vedi: M. ALBERTINI, *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, 1979.

²³ Vedi: F. MAZZANTI PEPE, *Prima di Cattaneo: il federalismo girondino*, in *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna, 217 ss.

anti-autonomista, ritenendo che la rivendicazione di autonomie territoriali potesse realizzare una saldatura tra il corporativismo piccolo borghese e il movimento contadino.

In questa prospettiva, fu fondamentale la pubblicazione nel 1843 de "Il primato morale e civile degli Italiani" dell'abate Vincenzo Gioberti, che ebbe un grande successo editoriale. Tale autore si proponeva di promuovere un'alleanza tra religione e libertà, in grado di conciliare la continuità storica dell'Italia con le istanze di rinnovamento civile e spirituale propuginate dalla lotta patriottica: secondo questa prospettiva, la Chiesa cattolica avrebbe dovuto rappresentare un punto di equilibrio tra le due esigenze, grazie alle radici cattoliche propria storia italiana e alla supremazia morale del Papato nei confronti degli altri Stati della penisola.

Il suo pensiero si fondava sulla convinzione che fosse la religione a determinare la cultura dei popoli: per cui le scelte della politica e l'armonizzazione tra diritti e doveri avrebbero dovuto ispirarsi al cattolicesimo. Di conseguenza, fu proposta la creazione di una Confederazione degli Stati della penisola "sotto l'autorità moderatrice del pontefice": una soluzione che, a suo avviso, assicurerebbe l'autonomia politica degli Stati allora esistenti, unificati sotto la guida morale del Papa. In sintesi, il movimento "neoguelfo" intendeva impedire che l'unificazione avvenisse attraverso rivoluzioni all'interno degli Stati della penisola e che si ispirasse a esperienze straniere.

Tale strategia presupponeva un possibile compromesso tra la Chiesa cattolica e la Monarchia sabauda, in modo che il Piemonte potesse conseguire il proprio obiettivo di unificazione nazionale, ma in armonia con le esigenze della Chiesa e con la coscienza cattolica del paese: a tal fine, Gioberti aggiornò e approfondì la sua prospettiva nel volume "Prolegomeni del Primato", stampato nel 1845, che prevedeva il riconoscimento delle "libertà dei moderni" (tra cui quella di religione, di culto e di stampa) e l'estensione dello Statuto albertino in ambito nazionale²⁴.

Nel caso, invece, del Regno delle Due Sicilie, la rivendicazione dell'autonomia tradiva la preoccupazione del ceto politico e imprenditoriale meridionale di subire, a causa dell'unificazione nazionale un declassamento. Se a

²⁴ Si veda: E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967; G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, 1946; S. FONTANA, *La controrivoluzione cattolica (1820-1830)*, Brescia, 1968; G. GENTILE, *Rosmini e Gioberti: saggio storico sulla filosofia del Risorgimento*, Firenze, 1958; M. MUSTÈ, *La scienza ideale. Filosofia e politica in Vincenzo Gioberti*, 2000; G. RUMI, *Gioberti*, Bologna, 1999; G. BESCHIN, L. CRISTELLON, *Rosmini e Gioberti pensatori europei*, Brescia, 2003; P. PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna 1982; E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Il cattolicesimo liberale in Europa e il movimento neoguelfo in Italia*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1962, 565 ss.

Napoli le spinte autonomistiche erano essenzialmente patrimonio di un'élite culturale e di limitati settori del ceto industriale e della piccola borghesia, in Sicilia – invece – l'avversione alla centralizzazione politica fu ben più radicata: nell'isola il malcontento popolare e la protesta sociale favorirono una singolare saldatura tra tendenze progressiste e istanze conservatrici.

Nel Sud ebbe un particolare rilievo l'elaborazione culturale di Francesco Ferrara il quale – pur essendo un convinto sostenitore delle esperienze della Confederazione svizzera e degli Stati Uniti d'America – non si limitò a un astratto richiamo a realtà straniere, ma individuò il fondamento del principio di autonomia alla luce attraverso una valutazione approfondita della realtà italiana²⁵.

Già in occasione dei moti del 1847, intervenendo nel giornale “L'indipendenza e la Lega” da lui fondato, aveva invitato i patrioti a rivendicare contestualmente “la nostra indipendenza” e la “confederazione di tutti i popoli italiani”: propugnava l'indipendenza dell'isola, ma nel contempo criticava le posizioni separatiste, invitando ad aderire alle idee federative propugnate negli altri Stati italiani. Inoltre, si contrapponeva agli obiettivi dei repubblicani mazziniani i quali, nella loro lotta antimonarchica, non riconoscevano le diversità dei diversi popoli, facendo riferimento a una idea astratta di Nazione italiana.

Sul piano della elaborazione costituzionale, Ferrara prospettò inizialmente un'Unione di Stati italiani dotati di una propria Costituzione, retta da una Dieta e da un esecutivo federale con competenze limitate alla comune difesa e alla materia finanziaria; successivamente, formulò una proposta più compiuta, che prevedeva un'Unione nazionale formata dal Regno dell'Alta Italia (Piemonte e Lombardo Veneto), dallo Stato della Chiesa, dal Regno di Napoli, dal Regno di Sicilia, dal Granducato di Toscana e dalla Repubblica di San Marino. Tuttavia, la proclamazione del Regno d'Italia sancì il fallimento delle sue proposte, che meritano, comunque, attenzione per alcuni profili innovativi²⁶.

Un altro centro importante di elaborazione del pensiero federale si consolidò in Sardegna e non si esaurì con la fase risorgimentale, continuando a produrre i suoi frutti anche nel secolo successivo: esso possedeva delle indubbie peculiarità, che lo collegavano ai movimenti per l'autonomia diffusi in altri territori periferici dell'Europa²⁷.

²⁵ Si veda, in proposito, A.M. LAZZARINI DEL GROSSO, *Il federalismo sconfitto: Francesco Ferrara e Giuseppe Ferrari*, cit., 133 ss.

²⁶ Sul punto: P. ASSO, P. BARUCCI, M. GANCI, *Francesco Ferrara e il suo tempo*, Roma, 1990; R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1842)*, Milano, 1971; R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, 1950; S. GANCI, R. GUCCIONE SCAGLIONE, *La Sicilia e l'Unità d'Italia*, Milano, 1962.

²⁷ Si pensi, ad esempio, ai movimenti nazionalistici presenti in Galles, in Scozia, in Ir-

I principali esponenti sardi del federalismo risorgimentale furono Giorgio Asproni e G.B. Tuveri²⁸. Il primo, pur essendo un ammiratore di Mazzini, ne criticò la prospettiva centralistica: influenzato dalle posizioni federali di Cattaneo e di Ferrari auspicava che l'unificazione non dovesse avvenire “dall'alto” attraverso accordi tra le potenze europee, bensì scaturire da una rivoluzione popolare che coinvolgesse, innanzitutto, i territori del Sud. Si concentrò, in particolare, sul nodo irrisolto della “questione sarda”, conseguenza di una non meditata fusione dell'isola con il Piemonte, inoltre, la rivendicazione dell'autonomia dell'isola, poi, fu collegata strettamente alle caratteristiche storiche ed economiche della Sardegna, così come assunse, in seguito alla costituzionalizzazione di uno Stato nazionale accentrato, aspetti tipicamente indipendentistici. Il suo progetto prevedeva che, dopo aver allontanato i monarchi e i principi, si desse vita a una Federazione repubblicana della quale la Sardegna facesse parte come soggetto autonomo.

Secondo il pensiero di G.B. Tuveri, invece, la soluzione preferibile per l'Italia dovrebbe consistere in un assetto istituzionale intermedio tra la prospettiva confederale e quella federale: aderì al principio della sovranità ripartita (federale e locale) e alla tecnica secondo la quale si sarebbe dovuto riservare allo Stato la competenza in un numero predefinito di materie, attribuendo la disciplina delle altre all'autonomia dei territori.

Inoltre, a suo avviso, gli elementi costitutivi della futura forma di Stato non avrebbero dovuto necessariamente coincidere con la realtà risorgimentale: ad esempio, riteneva che la Sardegna, il Veneto e la Lombardia dovessero essere delle entità distinte, mentre l'intero Mezzogiorno avrebbe potuto costituire un'unica entità da federare. Infine, suo avviso, il processo di federalizzazione avrebbe dovuto assumere una direzione ascensionale, muovendo dai territori verso la dimensione nazionale (Stati Uniti d'Italia), ipotizzando anche una possibile unione dei popoli europei (Stati Uniti d'Europa).

Non può sfuggire l'originalità del suo pensiero politico, dal momento che alcuni suoi profili sembrano anticipare proposte che saranno riprese nel corso della Resistenza, confluendo nella Carta di Ventotene²⁹.

Sul piano dell'iniziativa politica il movimento repubblicano federale radicalizzò le sue posizioni nei confronti sia della componente moderata del Risorgimento che del movimento repubblicano di ispirazione mazziniana: soprattutto, in conseguenza degli esiti fallimentari delle cinque giornate di Milano e della Repubblica romana. Queste esperienze incrinarono la com-

landa, nella Catalogna e nei Paesi baschi, nella Slovacchia, nella Croazia, nella Corsica e nell'Occitania.

²⁸ Si veda: G. CONTU, *Il pensiero autonomista e federalista in Sardegna*, Cagliari, 2008.

²⁹ Vedi *infra*.

pattezza del movimento repubblicano, che si divise al suo interno tra i fautori di una unificazione centralizzata e di un'unificazione federale; in questo contrasto i settori di ispirazione democratica e federale acquisirono la consapevolezza che il primato della libertà individuale dovesse necessariamente saldarsi con il riconoscimento dell'autonomia delle comunità territoriali; che l'unità nazionale non si dovesse propugnare a qualunque costo, anche sotto lo scettro di un sovrano conservatore³⁰.

Come esempio emblematico di questo mutamento di prospettiva si può richiamare l'evoluzione del pensiero di un mazziniano di stretta osservanza come Aurelio Saffi: egli, dopo un lungo periodo di esilio politico in Inghilterra e sulla base di una riflessione sull'esperienza degli Stati Uniti d'America, auspicò un'azione educativa finalizzata ad addestrare i cittadini all'esercizio della responsabilità civica, "dal Municipio alla Nazione"³¹.

I moti di Milano del 18 marzo del 1948 produssero una sollevazione dei cittadini milanesi che obbligò gli austriaci a ritirarsi dalla città: tuttavia, l'esito positivo della *pars destruens* della rivolta non fu seguito da una successiva fase *construens* di natura politica e istituzionale. Infatti, l'esperienza del Governo provvisorio fu così effimera che, ai primi di agosto, la città capitolò in seguito alla sconfitta piemontese a Custoza e alla conseguente decisione di Carlo Alberto di firmare la capitolazione di Milano con il ritorno degli austriaci.

L'esito negativo dell'esperienza determinò una spaccatura tra le componenti moderate e quelle democratiche del movimento; così come divenne serrata la polemica nei confronti dell'aristocrazia lombarda e dalla monarchia piemontese a causa del comportamento ambiguo o connivente tenuto. La prima fu ritenuta responsabile del tradimento consumatosi nei confronti del popolo milanese, mentre la seconda venne criticata perché animata da meri obiettivi di espansione.

Carlo Cattaneo, in alcuni scritti pubblicati nel Canton Ticino, attribuì alle componenti aristocratiche e monarchiche la responsabilità di aver sottratto al popolo milanese la "sua" rivoluzione per consegnarla a Carlo Alberto, un sovrano animato da obiettivi annessionistici. Mentre Mazzini addebitò la responsabilità della sconfitta al partito moderato, che aveva appoggiato l'espansione dinastica a danno dell'ideale repubblicano, compromettendo le aspettative risorgimentali di liberazione e di indipendenza dell'Italia³².

³⁰ Cfr., F. DELLA PERUTA, *I democratici e la rivoluzione italiana. Dibattiti ideali e contrasti politici all'indomani del 1848*, Milano, 2004, 45 ss.

³¹ Vedi: E. BERTONI, *Aurelio Saffi. L'ultimo vescovo di Mazzini*, Forlì, 2020. Anche: A. SAFFI, *Il pensiero politico e sociale di Giuseppe Mazzini*, Roma, 1887.

³² Si veda: G. ALBERGONI, *Memoria ed eredità del quarantotto milanese dalla Cinque gior-*

A sua volta la Repubblica Romana, nei suoi pochi mesi di vita, volle offrire un concreto esempio di assetto istituzionale alternativo al principio monarchico: nelle intenzioni del movimento mazziniano la parola d'ordine della "Costituente" avrebbe dovuto essere il caposaldo di ogni programma democratico di indipendenza nazionale, capace di evidenziare il necessario legame tra forma repubblicana, democrazia rappresentativa e affermazione del suffragio universale. Inoltre, tale esperienza contestò nei fatti il gradualismo dei settori moderati, secondo cui il passaggio alla Repubblica avrebbe dovuto essere preceduto da una necessaria tappa intermedia, costituita da una Monarchia costituzionale³³.

Questi obiettivi, tuttavia, non furono realizzati e i moti rivoluzionari di quel periodo ebbero come riferimento il repubblicanismo – unitario e centralistico – della Francia, piuttosto le esperienze di Milano e di Roma.

Un importante centro di irradiazione della critica nei confronti di una prospettiva centralistica per gli esiti del Risorgimento è, indubbiamente, individuabile nella Lombardia, grazie soprattutto alle elaborazioni di Cattaneo e di Giuseppe Ferrari. Secondo il primo autore, il carattere democratico di un ordinamento derivava non solo dal suffragio universale, ma anche dalla presenza di salde istituzioni di autogoverno; libertà, federalismo e repubblica dovevano essere, di conseguenza, i principi più idonei per affrontare l'unificazione nazionale. Come a ciascun individuo dovrebbe essere riconosciuta la maggior libertà compatibile con i diritti altrui, così a ciascuna Nazione, Provincia e Comune dovrebbe essere riconosciuta la maggior autonomia possibile affinché i territori possano provvedere alla cura dei propri interessi³⁴.

In alternativa a una centralizzazione statale conseguita attraverso l'annessione dei territori e dei popoli, Cattaneo proponeva un processo unitario, basato sul riconoscimento delle peculiarità degli ex Stati della penisola³⁵.

Importante fu anche il contributo di Giuseppe Ferrari che, pur avendo

nate a fine secolo, in *Laboratoire italien*, 2017, 19; B. TOBIA, *Le Cinque giornate di Milano*, in *I luoghi della memoria. Strutture ed eventi dell'Italia unita*, Bari, 1997, 253 ss.

³³ In dottrina, M. SEVERINI, *La Repubblica Romana del 1849*, Venezia, 2011; I. MANZI, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849*, Ancona, 2003; M. ESPADA BURGOS (coord.), *España y la República romana de 1849*, Roma, 2000; P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, 1995, 19 ss.

³⁴ Vedi: M. THOM, *Europa, libertà e nazioni: Cattaneo e Mazzini nel Risorgimento*, in *Storia d'Italia. Annali*, 22, Torino, 2007, 331 ss.; G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, III, Milano, 1960.

³⁵ In merito si veda: E. ROTELLI, *Eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'Azione*, Bologna, 2004; L. AMBROSOLI (a cura di), *Carlo Cattaneo e il federalismo*, Roma, 1999; L. ZANZI, *Cattaneo: il federalismo di fronte alla storia*, in *Storia e percorsi del federalismo*, I, Bologna, 2005; F. DELLA PERUTA, *Carlo Cattaneo politico*, Milano, 2001.

una formazione culturale diversa da quella di Cattaneo³⁶, concordò con l'idea di realizzare un assetto federale capace di rispondere "agli specifici dati geografici e storici della penisola". A suo avviso, la costruzione della Nazione italiana non poteva essere promossa da un sovrano o scaturire da una politica di conquista militare, ma avrebbe potuto realizzarsi solo come alleanza di popoli liberi.

Non a caso, dopo la delusione per l'epilogo dei moti del 1948, pubblicò l'opera "La federazione repubblicana" in cui – riflettendo sull'esperienza della rivoluzione delle ex colonie inglesi del Nord America – riteneva che tale obiettivo dovesse essere conseguito attraverso una coalizione di Repubbliche, formatesi in seguito a rivoluzioni contro i comuni nemici: propose, di conseguenza, una Federazione delle Repubbliche di Lombardia, di Venezia, di Toscana, di Roma, di Napoli, di Piemonte, di Parma, di Modena. Giuseppe Ferrari era dell'avviso che un'organizzazione federale potesse funzionare anche in Italia, purché l'assetto istituzionale si fondasse su di un *humus* culturale radicato nel tessuto sociale ed economico del territorio: solo in tal modo si sarebbe evitata un'omogeneizzazione burocratica, dando vita a un pluralismo territoriale che sia espressione dell'iniziativa economica e delle libertà civili che caratterizzano le diverse parti della penisola.

Tuttavia, la radicalità del suo pensiero fu attenuata, una volta eletto nel Parlamento sabauda, sino al punto di ritenere che non vi fosse una contrapposizione inconciliabile tra federalismo e monarchia; così come propose di temperare l'accentramento presente nella Costituzione del Regno con una pluralità di realtà locali policentriche che doveva far perno sui territori e sulle ex Capitali degli Stati preunitari³⁷.

In definitiva, la fase risorgimentale si caratterizzò, a nostro avviso, per due elementi essenziali: per un verso, ha vissuto una contrapposizione non solo tra monarchici e repubblicani, ma anche (all'interno dello schieramento repubblicano) tra chi individuava nello Stato accentrato la condizione per assicurare l'unità della Nazione e l'eguaglianza nei diritti e coloro che, pur non negando l'obiettivo di uno Stato unitario, propugnavano il riconoscimento della pluralità delle culture e delle nazionalità.

Per un altro verso, la capacità di influenza politica del movimento federalista fu fortemente limitata dalla forza della diplomazia sabauda e da un

³⁶ Egli, infatti, era anticlericale, avversario della politica del papato ed espressione di un pensiero democratico, radicale e socialista.

³⁷ Cfr., G. FERRARI, *Scritti politici*, Torino, 1973, 105; S. ROTA GHIBAUDI, *Giuseppe Ferrari. L'evoluzione del suo pensiero (1838-1860)*, Firenze, 1969; S. ROTA GHIBAUDI, R. GIRINGHELLI, *Giuseppe Ferrari e il nuovo Stato italiano*, Milano, 1990; G. ANGELINI, A. COLOMBO, V.P. GASTALDI, *La galassia repubblicana, Voci di minoranza nel pensiero politico italiano*, Milano, 1998; M. SCHIATTONE, *Alle origini del federalismo italiano. Giuseppe Ferrari*, Bari, 1996.

eccessivo tatticismo del pensiero repubblicano moderato: non alieno a ricercare, in nome dell'indipendenza nazionale, un collegamento con le componenti monarchiche. Ciò in quanto il tema della libertà e autonomia dei territori era considerato come irrimediabilmente alternativo alla centralità delle libertà individuali³⁸.

2. *L'unificazione nazionale e il prevalere del centralismo*

La scelta di un assetto monarchico costituzionale era probabilmente nella logica del processo storico europeo, considerate le relazioni internazionali e i rapporti di forza tra le diverse componenti del movimento risorgimentale; lo stesso, tuttavia, non si può dire a proposito della codificazione di un regime rigidamente centralistico e omogeneo, incapace di dare espressione alle differenze storiche, politiche e sociali presenti nel paese. All'indomani dell'unità d'Italia, la ricchezza di stimoli e di proposte espresse dal dibattito risorgimentale fu posta in ombra; così come non trovarono spazio le posizioni di chi sosteneva l'opportunità di qualificare il processo di unificazione più come aggregazione di diversi popoli, che come incorporazione dei territori della penisola all'interno dello Stato sabaudo³⁹.

I ceti politici a cui toccò il compito di promuovere un accelerato processo di unificazione tennero una posizione di netta chiusura circa il riconoscimento delle autonomie territoriali, anche al costo di entrare in contraddizione rispetto a posizioni precedentemente manifestate: ad esempio, Cavour aveva ipotizzato di trapiantare nella realtà italiana alcuni aspetti del *selfgovernment* inglese, salvo fare una rapida marcia indietro temendo che l'apertura alle autonomie locali potesse intralciare il consolidamento del Regno⁴⁰. Lo stesso Crispi nei suoi scritti giovanili aveva criticato le conseguenze negative del "servaggio del potere municipale al centrale"⁴¹.

Mentre Minghetti aveva manifestato la convinzione che dall'unità politica e istituzionale del Paese non sarebbe dovuto discendere automaticamen-

³⁸ Oltre agli Autori in precedenza citati: B. CARUSO, L. CEDRONI (a cura di), *Federalismo, Antologia critica*, Roma, 1995; E.A. ALBERTONI (a cura di), *Il Federalismo nel Pensiero politico e nelle Istituzioni*, Milano, 1995; C. LACAITA (a cura di), *L'opera e l'eredità di Cattaneo*, Bologna, 1973.

³⁹ Cfr., L. ZANZI, *Cattaneo: il federalismo di fronte alla storia*, in *Storia e percorsi del federalismo*, cit., 41 ss.

⁴⁰ Si veda: B. KING, *Storia dell'Unità d'Italia (1814-1870)*, Roma, 240 ss. Si veda anche: E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1956.

⁴¹ Così in E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, 1967, 99.

te un'omogeneità amministrativa, tale da livellare il pluralismo dei territori all'interno di una disciplina indifferenziata. Tuttavia, una sua proposta di apertura a forme circoscritte di autarchia amministrativa sollevò tanti dissensi all'interno degli apparati burocratici dello Stato, che l'idea di istituire una "circoscrizione amministrativa" dello Stato – chiamata Regione e retta da un "governatore" che faceva capo al Ministero dell'Interno – fu espunta dalle proposte della Commissione ministeriale istituita da Cavour per affrontare il tema degli enti locali⁴².

Il disegno centralistico perseguito con la istituzione del Regno d'Italia esprime la volontà di assicurare la continuità della dinastia sabauda nel passaggio dalla fase sardo-piemontese e quella italiana: si esclude la convocazione di un'assemblea costituente, si estese la vigenza dello Statuto albertino allo Stato nazionale italiano, si rifiutò di innestare nella tradizione piemontese. Inoltre, il primo Re d'Italia continuò a chiamarsi Vittorio Emanuele II la prima legislatura del nuovo Regno continuò a essere enumerata come la VIII⁴³.

Tale disegno unitario ebbe il suo coronamento con l'approvazione della legge n. 2245 del 1865 sull'unificazione amministrativa del Regno: un poderoso processo di codificazione in materia di pubblica sicurezza, di sanità pubblica, di disciplina del contenzioso amministrativo e del Consiglio di Stato, di lavori pubblici e di autonomie territoriali. In particolare, la legge comunale e provinciale suddivise il Regno d'Italia in Province, circondari, mandamenti e Comuni, secondo uno schema che si ispirava alla legislazione francese e all'amministrazione del Regno sardo del 1847; trasformò i Comuni in terminali periferici delle politiche nazionali, in conseguenza di una rigida distinzione tra spese obbligatorie e facoltative; fece del Sindaco un'autorità non elettiva, ma nominata per decreto regio che assunse la doppia natura di capo dell'amministrazione e di ufficiale di governo. Infine, si accentuò il ruolo del Prefetto quale rappresentante del potere esecutivo e capo della deputazione provinciale⁴⁴.

⁴² Vedi: E. ARTOM, *L'antico disegno delle regioni (Cavour, Farini, Minghetti)*, in *Nuova Antologia*, 1922, 38 ss.

⁴³ Per ulteriori considerazioni si veda: C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, 2000. Più in generale: R. ROMANELLI, *Storia dello Stato italiano. Dall'unità a oggi*, Roma, 1995; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Cagliari, 1983.

⁴⁴ Vedi: G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996; A. PETRACCHI, *L'origine dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Vicenza, 1962; A. AMORTH, *Le Province*, Vicenza, 1968; M.S. GIANNINI, *I Comuni*, Vicenza, 1967; E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bologna, 1981; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, 1964.

La scelta di concentrare il potere politico e di favorire un'organizzazione amministrativa uniforme venne motivata con argomentazioni diverse.

Sul piano politico, prevalse il timore che il riconoscimento di autonomie territoriali (soprattutto su base regionale) avrebbe alimentato tendenze centrifughe le quali, favorite dall'assenza di una salda coscienza nazionale, avrebbero messo in pericolo il consolidamento dell'unificazione nazionale. Non mancarono neppure motivazioni di ordine economico, dal momento che i governi liberali consideravano il centralismo la via più sicura per assecondare lo sviluppo dell'economia italiana; mentre nella prospettiva istituzionale, si ritenne sia che l'esercizio delle funzioni sovrane dello Stato non potesse essere trasferito a enti politicamente autonomi, sia che l'omogeneità normativa valorizzasse il principio di eguaglianza, inteso come eguale trattamento dei cittadini innanzi alla legge⁴⁵.

Il disegno sabaudo di organizzazione del sistema degli enti locali si ispirò interamente alla cultura costituzionale della monarchia francese; anche se va riconosciuto che il sistema amministrativo codificato nel 1865 non differì molto da quello che già vigeva in altri Stati della penisola in quanto l'esperienza napoleonica aveva indotto molti sovrani ad ispirarsi all'ordinamento francese. Inoltre, l'attenzione rivolta alle amministrazioni comunali e provinciali (ampiamente controllate dal potere centrale) fu funzionale all'intenzione di prevenire la possibile richiesta di autonomie regionali nel timore che tali enti autonomi potessero evocare, in alcuni territori, la memoria degli antichi Stati preunitari⁴⁶.

In tale contesto si spiega sia il mancato seguito dato ai lavori della Commissione, presieduta da Giulini, la quale – insediata nel 1859 con il compito di individuare i modi con cui integrare le Province lombarde nel Regno sabaudo – riconobbe la bontà del loro modello amministrativo e caldeggiò che non andasse perduto con l'annessione al Piemonte; sia il rifiuto del disegno di legge in materia di amministrazione comunale, provinciale e regionale presentato dal ministro Minghetti durante il primo governo Cavour e bloccato dal governo Ricasoli con l'argomentazione che la struttura unitaria e accentrata dello Stato fosse il migliore antidoto al particolarismo.

L'interesse per questo disegno di legge consisteva nella previsione di con-

Per una ricognizione puntuale degli studi sulla legge comunale e provinciale del 1865 si rinvia a: G. CIANFEROTTI, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, Milano, 1998, 297 ss.

⁴⁵ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 87 ss.

⁴⁶ Per una ricostruzione del dibattito storico in tema di Regioni: R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971; G. ROLLA, *Appunti per uno studio sui caratteri della battaglia autonomista in Italia*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza*, Milano, 1975, 816 ss.

sorzi interprovinciali, denominati Regione e retti da un “governatore” – alle dirette dipendenze del Governo – e da una Commissione eletta dai Consigli provinciali interessati. Tale proposta si proponeva di attenuare l’uniformità dell’organizzazione amministrativa dello Stato, conseguente alla decisione di estendere a tutto il territorio italiano l’assetto istituzionale del Piemonte. Così come non ebbe maggiore fortuna il progetto regionalista presentato nel 1868 da Stefano Jacini, che intendeva attuare un ampio decentramento dei pubblici affari, sia pure in modo compatibile con l’unità politica dello Stato⁴⁷.

Di conseguenza, per circa cinquanta anni il tema di un possibile decentramento regionale non fu più preso in considerazione la realizzazione; la prima, limitata apertura legislativa all’idea di una autonomia territoriale si ebbe allorché il governo – con il Regio decreto n. 1319 del 1921 – istituì una commissione consultiva con il fine di valutare la possibilità di riconoscere l’autonomia regionale ai territori del Trentino - Alto Adige e della Venezia Giulia: non si trattò, tuttavia, di un cambio sostanziale di orientamento, bensì di dare attuazione a un trattato internazionale – il Trattato di Saint Germain – in conseguenza dell’annessione all’Italia di territori facenti parte del Regno austro-ungarico⁴⁸.

Gli artefici del processo di unificazione dello Stato, pur non disconoscendo l’esigenza di favorire l’integrazione dei gruppi dirigenti dei nuovi territori e di promuovere un riequilibrio tra il Piemonte e il resto del paese, optarono non per una autonomia, bensì per il decentramento burocratico e valorizzarono il ruolo del Prefetto nella sua veste di rappresentante dello Stato nelle realtà locali. A loro avviso, per superare le disparità regionali sarebbero state sufficienti “buone leggi”, un’amministrazione retta da “validi funzionari” e l’inserimento nella struttura dello Stato degli esponenti più preparati delle varie aree del paese. Così come si può richiamare l’esperienza delle Luogotenenze regionali, che operarono alle dirette dipendenze dello Stato ed erano dotate di poteri straordinari di governo⁴⁹.

Per almeno un trentennio, nonostante le numerose critiche, la soluzione istituzionale adottata al momento dell’unificazione nazionale non fu sostanzialmente modificata; solo alla fine del secolo, in concomitanza con lo sviluppo della capacità di azione politica del movimento repubblicano e la diffusione di movimenti politici di ispirazione socialista, ritornò un certo interesse per le tematiche federali.

⁴⁷ Vedi: S. JACINI, *La riforma dello Stato e il problema regionale*, Brescia, 1968.

⁴⁸ Tale decreto, tuttavia, non ebbe alcuno sviluppo concreto.

⁴⁹ Vedi, A. ROSSI DORIA, *Per una storia del decentramento conservatore. Antonio Di Rudini e le riforme*, in *Quaderni storici*, 18, 1971, 835 ss.

Ad esempio, un *memorandum* inviato dai socialisti di Palermo al Commissario Civile per la Sicilia indicava come possibile soluzione per i problemi sociali dell'isola un'attenzione per le rivendicazioni democratiche e autonomistiche: in particolare, imputò all'accentramento politico la causa della grave crisi economica, l'arresto della crescita economica e l'arretramento delle condizioni sociali e culturali della popolazione. Di conseguenza, propose di "dare voce al popolo", introducendo il suffragio universale, l'elezione periodica delle amministrazioni locali, l'autonomia regionale e interventi sostanziali per migliorare le condizioni economiche e sociali dei lavoratori⁵⁰.

Nel corso del dibattito parlamentare sulla legge istitutiva il Consorzio obbligatorio delle Province, poi, si ebbe una netta contrapposizione tra Giustino Fortunato e Napoleone Colajanni: il primo, pur ammettendo la possibilità di un decentramento burocratico, mise in guardia dal pericolo che l'attribuzione ai "corpi locali" di funzioni propriamente statali potrebbe favorire il "potere delle consorterie locali" e mettere a rischio "l'unione morale e materiale del nostro paese"⁵¹; il secondo, per contro, ricordò come l'esperienza storica abbia dimostrato che una libertà duratura non è garantita da ordinamenti centralizzati, ma da un sistema di autonomie, da una pluralità di centri politici. Inoltre, a suo avviso, non bisognava confondere l'esigenza di unità con l'uniformità e la centralizzazione; né dimenticare che il percorso storico dell'Italia spinse gli uomini ad aggregarsi nelle città, le città a riunirsi nelle Province, le Province nelle Regione e le Regioni nello Stato⁵².

Il nesso tra federalismo e questione meridionale fu ripreso anche da Gaetano Salvemini: a suo avviso, dal 1860 in poi, i grandi proprietari meridionali avevano goduto dei vantaggi derivanti dal centralismo, del fatto che il meridione divenne "il serbatoio" delle maggioranze di governo, mentre la grande maggioranza della popolazione del Sud non si sentiva rappresentata dal Parlamento nazionale ed era esclusa a causa di un legge elettorale che non riconosceva il diritto di voto chi "non sa leggere e scrivere". A suo giudizio, se si distribuissero decisioni amministrative tra le regioni italiane, invece di essere accentrate nella Capitale, si valorizzerebbe il principio democratico, individuando nel Parlamento nazionale la sede naturale per rappresentare le esigenze unitarie⁵³.

⁵⁰ Memorandum dei socialisti di Palermo rivolto al Commissario Civile per la Sicilia, Andò, Palermo, 1896.

⁵¹ Cfr., E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, Bari, 1970, 65. In generale, M. GANCI, *Il Commissariato civile del 1896*, Palermo, 1958.

⁵² Così in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 72 ss.

⁵³ G. SALVEMINI, *La questione meridionale e il federalismo*, in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 78 ss.

Anche Arcangelo Ghisleri denunciò ripetutamente la carenza di una legittimazione popolare della Monarchia italiana, dal momento che il processo di unificazione fu il risultato di una annessione e le popolazioni dei territori della penisola non hanno mai espresso un'effettiva volontà fondativa. A suo avviso, per superare un "unitarismo convenzionale" la spinta al rinnovamento dovrebbe provenire dagli stessi interessati, essendo difficile che il Sud "abbia fiducia in una legislazione fatta dai settentrionali a beneficio dei meridionali"; così come sarebbe inutile chiedere l'iniziativa degli interessati senza "offrire loro gli strumenti per tradurla in opere efficaci".

Pertanto – questa era la conclusione del suo ragionamento – non serviva una legislazione speciale, bensì era necessario dotare i territori di "assemblee legislative, libere e sovrane" per regolare le materie di interesse locale; mentre lo Stato dovrebbe coordinare le singole autonomie per assicurare l'armonia dell'unità federale⁵⁴. È interessante notare che l'Autore, in quello stesso scritto, si richiami non solo al pensiero dei federalisti lombardi (Cattaneo e Ferrari), ma anche all'esperienza dei Cantoni svizzeri e degli Stati Uniti del Nord America, distinguendo tra interessi locali e rappresenta nazionale⁵⁵.

Sul piano accademico, infine, fu particolarmente rilevante l'apporto del pensiero politico e costituzionale di Tomaso Perassi il quale, agli inizi del secolo XIX, studiando il rapporto tra democrazia e istituzioni parlamentari, evidenziò come queste ultime, da sole, fossero inidonee a garantire un assetto sostanzialmente democratico: a tal fine, richiamò l'esperienza positiva della Confederazione svizzera che aveva valorizzato la funzione legislativa del corpo elettorale tramite i referendum, e la riserva ai Cantoni della disciplina degli interessi locali.

In definitiva, a suo avviso, la democrazia rappresentativa dovrebbe arricchirsi di tutti quegli istituti che consentano un'effettiva partecipazione popolare all'esercizio della sovranità⁵⁶.

3. *La crisi degli Stati unitari accentratisti e la ripresa del movimento federalista*

Agli inizi del secolo XX l'affermazione di nuove, importanti esperienze federali – la Costituzione federale messicana del 1917, la Costituzione fede-

⁵⁴ Così in: E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 90 ss.

⁵⁵ Posizione esplicitata nel suo scritto "*La questione meridionale*", Roma, 1903. Per una ricostruzione generale del movimento repubblicano nel primo Novecento: M. TESORO, *I repubblicani nell'età giolittiana*, Firenze, 1978.

⁵⁶ Cfr., L. RONCHETTI, *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismi.it*, 2017, 2, 28 ss. Si veda anche: T. PERASSI, *Confederazione di Stati e Stato federale*, Manoppello, 1910.

rale russa del 1918, la Costituzione di Weimar del 1919 e la Costituzione federale austriaca del 1920 –, in concomitanza con gli scricchiolii della forma di Stato omogeneo ed elitario uscito dalla fine del primo conflitto mondiale diede nuovo vigore al pensiero repubblicano e federalista. Inoltre, queste nuove esperienze favorirono il consolidarsi della convinzione che le nuove idee di democrazia e di socialità espresse dal nuovo secolo potessero trovare un'adeguata valorizzazione all'interno di un'organizzazione autonomistica dello Stato.

Con riferimento allo specifico della realtà italiana, gli apporti culturali e le proposte organizzative avanzate dal movimento autonomistico possono essere suddivise in due fasi distinte, ma non separabili: la prima, alla fine del primo conflitto mondiale, si apre con l'appello di don Sturzo per la costituzione del Partito popolare italiano (1919) e termina con la soppressione dell'elettività degli enti locali, con le riforme burocratiche e corporative dell'ordinamento fascista⁵⁷; la seconda si sviluppa all'interno del movimento antifascista nel corso della clandestinità e della lotta di resistenza.

Nella prima fase, i più importanti centri di irraggiamento del pensiero federale e autonomistico erano riconducibile alla tradizione repubblicana, all'autonomismo cattolico e a quello sardo.

Alla prima va riconosciuto il merito di essere riuscita a mantenere in vita la tradizione risorgimentale legata alle battaglie per la libertà dei territori e la loro unione in un vincolo unitario, nonché al superamento della forma monarchica. Negli anni immediatamente successivi all'unificazione nazionale la principale preoccupazione del movimento repubblicano consistette nella ricerca di una sintesi tra le due contrapposte "anime" risorgimentali: quella mazziniana e quella riconducibile al pensiero di Cattaneo. Successivamente, i repubblicani si ispirarono al cantonalismo svizzero, così come fu approfondita l'esperienza statunitense. Inoltre, proposero di valorizzare le libertà democratiche attraverso un'organizzazione dello Stato, che avesse il suo perno nelle Regioni: un ente territoriale al quale si sarebbe dovuto affidare la competenza in importanti materie come la sicurezza, l'igiene e le leggi "civili, criminali, municipali, finanziarie"⁵⁸.

Agli inizi, poi, del XX secolo, il movimento si emancipò dal mazzinianesimo, aprendosi sia all'influenza del pensiero di Tocqueville e di Proudhon (limitatamente al suo interesse per la democrazia locale), sia alle sensibilità del movimento socialista per la "questione sociale": non a caso, in quegli anni fu ipotizzata la creazione di un partito repubblicano-socialista⁵⁹.

⁵⁷ In proposito: P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1963.

⁵⁸ Vedi: Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari, 1994, 65.

⁵⁹ Si trattava dell'Unione democratica sociale costituitasi a Milano nel 1890.

In quel periodo, fu importante il contributo di Arcangelo Ghisleri che auspicò il passaggio dal repubblicanesimo risorgimentale di Mazzini al movimento dei “nuovi repubblicani”, vicino per sensibilità a Carlo Cattaneo. Questo pensatore, già nel 1879 – anno di fondazione a Cremona del Circolo Cattaneo – si dichiarò convinto sostenitore di una Repubblica fondata sulla piena autonomia dei Comuni e su libere assemblee legislative regionali competenti nella disciplina degli interessi locali. A suo avviso il principio repubblicano avrebbe dovuto collegarsi a quello democratico, inteso in senso sostanziale come riconoscimento dei diritti politici e sociali; inoltre, ipotizzò una democrazia non solo rappresentativa, ma anche partecipativa, capace di coinvolgere il popolo. Di conseguenza, valorizzò anche la funzione dei nascenti partiti di massa, in quanto espressione di corpi sociali e non di gruppi elitari. Inoltre, nel 1898 fondò la rivista quindicinale “Educazione politica”, alla quale collaborarono anche Cesare Battisti e Gaetano Salvemini, con l’obiettivo di contrastare, nel nome della democrazia e del federalismo, l’involuzione autoritaria dello Stato.

Ghisleri, dopo aver assunto in occasione del primo conflitto mondiale una posizione interventista, intravedendovi un’occasione per sconfiggere il militarismo degli Imperi e creare le condizioni per una pace basata sulla libertà e la giustizia, maturò un orientamento pacifista: di conseguenza, criticò l’espansionismo italiano nei confronti della Dalmazia e aderì al progetto del Presidente degli Stati Uniti d’America – W. Wilson – di dar vita alla Società delle Nazioni⁶⁰.

Importante fu anche l’apporto di Oliviero Zuccarini il quale propugnò la formazione di un assetto istituzionale che sostituisca la centralizzazione del potere e l’uniformità delle leggi con “la pluralità dei poteri e la varietà delle leggi”. Nel contrastare i timori che il federalismo potesse alimentare il separatismo, motivò come il riconoscimento di autonomie all’interno della Nazione italiana sarebbe espressione di libertà e di unità tra i territori della penisola: d’altra parte, anche etimologicamente l’espressione *foedus* individua un patto, un legame reciproco.

In occasione del Congresso del Partito repubblicano di Ancona del 1914, poi, sostenne che il regionalismo si deve fondare sulla volontà di cooperazione dei territori all’interno dello Stato, per cui avanzò la proposta di una Repubblica intesa come “un governo delle autonomie, delle libertà, delle indipendenze economiche”: una posizione che sembra anticipare in modo innovativo l’idea di un regionalismo cooperativo. Nella sua prospettiva il rapporto tra Stato nazionale e autonomie regionali dovrebbe essere

⁶⁰ Cfr., S. BERARDI, G. PECORA, *L’Italia risorgimentale di Arcangelo Ghisleri*, Milano, 2010.

armonico, se la Federazione assicura l'unità di interessi e di fini, mentre le regioni diventano lo strumento per conseguire tali obiettivi⁶¹.

L'apertura del movimento cattolico a una prospettiva regionale fu opera, soprattutto, del pensiero e dell'azione organizzativa di Luigi Sturzo, il quale approfondì il tema dell'autonomia dei territori all'interno di una riflessione sul ruolo dei corpi "intermedi". Emblematico fu nel 1919 il suo "Appello a tutti gli uomini liberi e forti" nel quale propugnò la sostituzione dello Stato accentratore con ordinamento che autolimitasse la sua attività nel rispetto degli "organismi naturali" che sono alla base della società (la famiglia e i Comuni): nella sua prospettiva, le comunità locali rappresentavano un'istanza organizzativa "quasi spontanea", che si fonda su una rete di relazioni personali e comunitarie. A un'organizzazione decentrata che si ispirava ai Dipartimenti francesi egli contrappose la centralità istituzionale dei Comuni, i quali avrebbero dovuto divenire l'ente di autogoverno cui affidare il maggior numero possibile di funzioni e di poteri: mentre, a suo avviso, le Province erano state individuate con criteri astratti, quasi geometrici, senza tener conto delle tradizionali forme organizzative dei territori.

La posizione dei popolari nei confronti delle Regioni fu ampiamente argomentata da Luigi Sturzo in occasione della sua relazione al Congresso di Venezia del Partito popolare italiano (23 ottobre 1921). Il suo intervento a favore di una regionalizzazione dello Stato italiano si basava essenzialmente su due presupposti: innanzitutto, essendo passati 60 anni dalla formazione dello Stato nazionale, non apparivano più motivati i timori che l'introduzione delle Regioni potesse compromettere il carattere nazionale dello Stato; in secondo luogo, si tratterebbe di introdurre nell'articolazione dello Stato un ente che non è un prodotto artificiale, dal momento che le regioni "possiedono un'unità di lingua, di storia, di costumi, di affinità" e sono già una "realtà esistente e vivente nella unità nazionale e nella compagine statale".

Secondo la sua prospettiva, la Regione si dovrebbe caratterizzare come un ente rappresentativo (i cui organi, cioè, non sono espresse da elezioni di secondo grado), autonomo (i cui poteri non sono delegati dallo Stato), dotato di autonomia legislativa e amministrativa all'interno del suo territorio⁶²: un ente che si contrapponesse al centralismo e alle politiche liberiste dello Stato unitario che avevano penalizzato lo sviluppo di ampie parti del territorio nazionale, *in primis* del Mezzogiorno⁶³.

⁶¹ Si veda, O. ZUCCARINI, "Regione e Federazione", in E. SANTARELLI (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, cit., 167 ss.

⁶² Così in: E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 125. Vedi anche L. STURZO, *Opere scelte*, Bari, 1992, 40.

⁶³ Vedi: L. STURZO, *La battaglia meridionalista*, Bari, 1979; ID, *La regione nella nazione*, Rubettino, 2007; A. LANDUYT, *Autonomismo e federalismo tra le due guerre*, in *Storia e percorsi*

Il pensiero regionalista cattolico non mise mai in discussione la natura unitaria dello Stato e la sua piena sovranità, si propose, piuttosto, di superarne il centralismo, ipotizzando un sistema di relazioni tra il centro e i territori regolato dai principi di autonomia e di cooperazione nel perseguimento di obiettivi comuni.

Nello stesso anno in cui Luigi Sturzo definì l'orientamento autonomistico del Partito popolare italiano fu fondato il Partito Sardo d'Azion attorno a pochi, ma precisi punti programmatici: l'autonomia della Sardegna all'interno di una riforma regionale dello Stato, la soluzione dei problemi sociali dei contadini e dei pastori, la costituzione in tutti i Comuni di cooperative di produzione e lavoro.

Nella relazione introduttiva al secondo Congresso del Partito Sardo d'Azion (Oristano, 1922) il segretario Bellieni ipotizzò un assetto federale che avrebbe dovuto scaturire da una riforma radicale dello Stato centralistico di derivazione francese, in cui i territori – intesi in senso storico e sociale – cessassero di essere delle parti indifferenziate di un organismo uniforme, divenendo titolari dell'esercizio di importanti funzioni sovrane. Inoltre, il suo orientamento meridionalistico lo indusse – utopisticamente – a prospettare una possibile federazione sovranazionale che dia vita a una Confederazione di libere Regioni mediterranee comprendente la Sardegna a altri territori dotati di una spiccata identità politica e storica: dalla Sicilia alla Catalogna, dalla Provenza alla Corsica⁶⁴.

In questa fase storica il movimento operaio e socialista rimase, invece, ai margini del dibattito federale. Antonio Gramsci inquadrò la questione della Sardegna e del Meridione d'Italia all'interno di una lettura marxista del processo di unificazione nazionale: nella sua prospettiva l'emancipazione delle popolazioni agricole del Sud e delle isole avrebbe potuto realizzarsi soltanto grazie a una loro alleanza con il proletariato industriale del Nord. Inoltre, stigmatizzò in più occasioni come la Sardegna, dopo l'unificazione nazionale, abbia accentuato la sua marginalizzazione, diventando un territorio periferico, sganciato dai processi di modernizzazione del paese. Anzi, secondo la sua analisi, le leggi protezionistiche del 1887 avevano interrotto i legami commerciali che l'isola aveva con la Francia, mentre l'aumento dei prezzi provocò un impoverimento generale della popolazione, reso più drammatico anche dal fallimento delle Banche sarde⁶⁵.

del federalismo, cit., 587 ss.; E. ROTELLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche nell'Italia moderna*, Milano, 1978, 235 ss.

⁶⁴ Vedi: G. CONTU, *Il federalismo nella storia del sardismo*, Sassari, 1994, 12 ss.

⁶⁵ E. SANTARELLI, *Regioni e regionalismo nel pensiero di Gramsci*, in *Rinascita*, 1957, 6; A. MATTONE, *Gramsci e la questione sarda*, in *Studi storici*, 3, 1976, 195 ss.

Solo successivamente, egli affrontò il tema di una possibile decentralizzazione dello Stato unitario, ma la sua impostazione risultò pesantemente condizionata dall'influenza della Rivoluzione russa, che lo indusse ad ipotizzare per l'Italia uno Stato plurinazionale, articolato in una pluralità di Repubbliche socialiste e sovietiche⁶⁶.

A sua volta, il socialista Rodolfo Morandi, pur valutando positivamente una riforma in senso regionale dello Stato, considerò tale opzione non realistica, dal momento che l'accentramento decisionale era una condizione essenziale per lo sviluppo del capitalismo: secondo la sua analisi, le autonomie sarebbero compatibili solo con un assetto istituzionale "schiettamente democratico e sociale"⁶⁷.

Il primo ventennio del secolo scorso si consumò in un contesto estremamente difficile, segnato da rivendicazioni irredentistiche, da un conflitto mondiale, da forti disordini sociali, dall'estremizzazione del dibattito politico, da segnali di crisi dell'assetto monarchico, dalla diffusione della violenza squadristica e dal crescente consenso per il partito fascista. Inevitabilmente, quindi, la radicalizzazione politica pose in secondo piano la tematica dell'autonomismo; mentre l'esperienza della rivoluzione sovietica e della Repubblica di Weimar alimentarono la rivendicazione di obiettivi economici di tipo socialista, invece che progetti istituzionali.

Occorrerà, quindi, attendere le prime crepe all'interno del movimento fascista e la crisi dell'istituzione monarchica perché i temi del regionalismo e del federalismo trovassero nuova linfa: prima, all'interno dell'antifascismo in esilio, quindi, tra le forze antifasciste. Soltanto in quella nuova fase politica, nel pieno del secondo conflitto mondiale, si intravide la possibilità di realizzare alcuni degli obiettivi che il movimento repubblicano non era riuscito a conseguire in passato: con particolare riferimento alla forma repubblicana, alla decentralizzazione dello Stato, al riconoscimento dei diritti sociali.

4. *Il dibattito sul futuro assetto della Repubblica all'interno del movimento antifascista*

L'obiettivo istituzionale fondamentale del fascismo può essere sintetizzato nella volontà di accentrare il potere decisionale e le funzioni pubbliche

⁶⁶ Tale vincolo ideologico è riscontrabile, anche sotto il profilo linguistico, nella proposta avanzata al IV Congresso del Partito Comunista d'Italia del 1931, dove indicò come obiettivo strategico la costituzione di «Repubbliche Socialiste e Soviettiste autonome nel contesto di una Federazione delle Repubbliche Socialiste e Soviettiste d'Italia».

⁶⁷ Così in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 154.

nella figura del Capo del Governo, di eliminare il carattere elettivo e rappresentativo del Parlamento, di vietare ogni forma di pluralismo. Di conseguenza, gli istituti e gli organi tradizionalmente in grado di controllare e di limitare il potere esecutivo vennero privati delle loro competenze più incisive e riorganizzati: la Camera dei Deputati (elettiva e rappresentativa) fu soppressa e sostituita con la Camera dei fasci e delle corporazioni; l'autonomia dei Comuni e delle Province subì una compressione con l'approvazione del Testo Unico della legge comunale e provinciale (regio decreto n. 383 del 1934), il pluralismo politico e sindacale fu annullato con l'istituzionalizzazione del Partito nazionale fascista e delle corporazioni.

In particolare, l'assetto autoritario dello Stato italiano si definì tra il 1925 e il 1929 con l'approvazione di tre leggi fondamentali: la legge n. 2263 del 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo modificò la forma di governo accentrando nella figura del Capo del Governo la titolarità del potere esecutivo, la direzione dei ministri, il controllo sul Parlamento, che doveva ricevere l'assenso sugli argomenti da mettere all'ordine del giorno.

A sua volta, la legge n. 100 del 1926 ha dilatato a dismisura la potestà normativa del Governo, relativamente sia alle fonti secondarie, attraverso il potenziamento del potere regolamentare, che a quelle primarie, in conseguenza del rafforzamento delle competenze dell'esecutivo in materia di decreti-legge e di decreti legislativi. Infine, la legge n. 2693 del 1928 (Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo) attribuì a tale organo un rilievo costituzionale, disponendo che debba essere "udito su tutte le questioni aventi carattere costituzionale", nonché predisporre la lista dei nomi da presentare alla Corona per la nomina del Capo del governo e dei Ministri. Non a caso esso fu, opportunamente, definito come il "solido architrave destinato a collegare dall'alto tutte le parti dell'ordinamento fascista"⁶⁸.

Inoltre, approfittando della natura flessibile della Costituzione del Regno, il regime approvò diverse leggi che accentuarono il carattere autoritario della legislazione in materia di diritti: in particolare, la legge n. 2029 del 1925 obbligò tutte le associazioni a comunicare il loro Statuto su richiesta delle autorità di pubblica sicurezza; mentre la legge n.2008 del 1926 – per la difesa dello Stato – prevedeva la reclusione e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per coloro che svolgessero attività politiche e intellettuali di opposizione al regime.

Le vicende politiche italiane e l'affermazione in Europa di ordinamenti

⁶⁸ Si veda: F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio del Fascismo e la Monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, 3, 2017, 8 ss.

totalitari rafforzò nei fautori del pensiero federale la convinzione che i totalitarismi esprimessero la crisi dello Stato nazionale “monocentrico”: da ciò l’esigenza di accompagnare all’azione politica finalizzata a mettere in crisi il fascismo con l’elaborazione di proposte istituzionali alternative, di tipo pluralistico, ispirate al principio del potere limitato e basate sul riconoscimento delle autonomie sociali e territoriali.

I parametri culturali di riferimento furono individuati non solo nei tradizionali modelli federali (Svizzera e Stati Uniti d’America), ma anche nelle nuove esperienze maturate in Europa agli inizi del secolo; così come un interesse particolare suscitò la Costituzione della Seconda Repubblica spagnola, che aveva codificato un tipo di “Stato integrale” basato sull’autonomia delle Comunità autonome e il riconoscimento delle loro identità culturali. Il legame con questa esperienza fu anche emotivamente rafforzato dall’esperienza della guerra civile spagnola, alla quale parteciparono molti antifascisti italiani a difesa della Repubblica⁶⁹.

Una caratteristica tipica della cultura autonomistica dell’antifascismo è individuabile nella scelta di conferire all’idea federale una proiezione internazionale. Come ha bene sintetizzato Norberto Bobbio, il dibattito antifascista promosso dal movimento federalista fu animato da una duplice tensione: la prima, intendeva dar vita a un processo di “disarticolazione” dello Stato accentrato attraverso l’istituzione di livelli istituzionali intermedi; la seconda, invece, proponeva il superamento dello Stato nazionale all’interno di una nuova forma di “Stato di Stati”, a somiglianza dei *Länder* di un ordinamento federale⁷⁰.

Si formò, in altri termini, la convinzione che la geopolitica si era trasformata in una gabbia per i popoli e che non vi potesse essere una pace duratura senza superare le contrapposizioni tra Stati animati da una volontà di potenza. Non a caso, gli estensori del Manifesto di Ventotene ipotizzarono la convocazione di una Costituente europea per la pace in cui i popoli, riconoscendosi in obiettivi comuni, possano eleggere un Parlamento europeo con il compito di elaborare una Costituzione europea che realizzi una federazione dei popoli.

La necessità del federalismo – secondo il pensiero di Silvio Trentin – stava nel fatto che, dopo le dure tragedie della storia, sia i singoli che gli Stati avranno bisogno di organizzare la propria convivenza attraverso assetto sovranazionale al quale gli Stati partecipano in quanto si riconoscono in valori comuni e condivisi. Di conseguenza, predispose un progetto di

⁶⁹ Sul punto si rinvia *supra* al Capitolo terzo.

⁷⁰ Vedi: N. BOBBIO, *Prefazione*, in S. TRENTIN, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, Venezia, 1987.

Costituzione, il cui primo articolo affermava che «l'Italia è una Repubblica federale e rivendica la dignità e il titolo di membro fondatore della repubblica europea»⁷¹. Mentre Emilio Lussu – autonomista sardo e futuro membro dell'Assemblea costituente – propose la nascita di una Confederazione di Stati europei – comprensiva della Russia sovietica – con la finalità di scongiurare una divisione dell'Europa in blocchi contrapposti.

A poco a poco, autonomismo e federalismo furono considerate figure complementari: mentre l'autonomia propugnava il superamento del centralismo statale attraverso il decentramento politico e amministrativo, il federalismo avrebbe dovuto dare sostanza all'aspirazione di unire patrie diverse. Entrambe le prospettive, d'altra parte, si ispiravano ai medesimi valori (democrazia, libertà, giustizia sociale, pace) e costituivano un valido antidoto per impedire il ritorno ai mali del passato (le dittature e la guerra)⁷².

L'autonomismo faceva parte della storia del movimento repubblicano italiano, mentre la prospettiva internazionale offerta dal principio federale fu alimentata dalla partecipazione dei patrioti italiani alle lotte contro le dittature, *in primis* alla guerra civile in Spagna: dove uomini e donne di culture e orientamenti politici differenti combatterono fianco a fianco – al di sopra delle frontiere – con l'obiettivo di liberare quei territori e costruire la pace nel continente europeo.

Inoltre, il tema dell'autonomia funzionò da collante tra diverse componenti politiche, che si pronunciarono, quasi unanimemente, a favore delle autonomie, sia pure all'interno di un ventaglio di opzioni. Era condivisa l'idea che, una volta sconfitto il fascismo, non fosse possibile ritornare allo *status quo ante*, ai precedenti ordinamenti, che ebbero la responsabilità di aver generato – nell'arco di pochi decenni – due drammatici conflitti⁷³.

Inoltre, il tema dell'autonomia territoriale non fu solo un obiettivo per il futuro, ma anche una concreta esperienza organizzativa della Resistenza, dal momento che l'organizzazione politica dei Comitati di liberazione nazionale sembrò anticipare la futura articolazione territoriale della Repubblica. In proposito, il Partito d'Azione inviò al Comitato di liberazione nazionale

⁷¹ S. TRENTIN, *Federalismo e libertà*, cit., 39.

⁷² Si veda, sul punto: S. PISTONE, *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Bologna, 1999; C. ROGNONI VERCELLI, *Europeismo e federalismo tra i fuoriusciti antifascisti (Svizzera 1943-1945)*, in *Il Risorgimento*, 1, 2001, 5 ss.; C. MALANDRINO, *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa degli stati all'unione federale possibile*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 31, 2002, 169 ss.

⁷³ Vedi: S. PISTONE, *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, 1999; C. PAVONE, *Autonomie locali e decentramento nella Resistenza*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975, 49 ss.; C. ROGNONI VERCELLI, *Autonomismo e federalismo nella Resistenza*, in *Storia e percorsi del federalismo*, cit., 617 ss.

dell'Alta Italia una lettera aperta in cui lo invitava a decentrare il potere decisionale, attribuendo ai CLN territoriali – regionali, provinciali e comunali – forme di autonomia nella gestione dei problemi locali: una sorta di sussidiarietà verticale *ante litteram*, una scelta organizzativa funzionale sia all'insurrezione, sia ad assicurare l'autogoverno dei territori liberati⁷⁴.

Non si trattò di un percorso lineare, infatti le spinte all'autonomia territoriale – presenti soprattutto nell'Italia settentrionale (il c.d. “vento del Nord”) – furono temperate dalle limitazioni imposte dalle autorità anglo-americane e dalla strategia del Governo nazionale timoroso di alimentare tendenze separatistiche; così come le diverse esperienze non erano riconducibili a un progetto organico, dal momento che all'interno della Resistenza convivevano forme di radicalismo locale, aspirazioni indipendentistiche, tentativi di ripristinare forme organizzative risalenti al passato: si era, cioè, in presenza di una pluralità di pulsioni difficile da ricondurre a sintesi unitaria al punto che l'intervento introduttivo di Ferruccio Parri al Congresso dei CLN tenutosi il 31 agosto del 1945 ebbe come sintesi generale l'espressione “Unire per costruire”⁷⁵.

In questo contesto, va valorizzato sia il contributo che i Comitati di liberazione nazionale diedero, nelle zone di confine, alle peculiari rivendicazioni autonomistiche della Valle d'Aosta, del Trentino e della Venezia Giulia; sia loro capacità di depotenziare, grazie ad accordi con la resistenza francese e jugoslava, le spinte annessionistiche da parte di altri Stati⁷⁶. Inoltre, merita una segnalazione la scelta del Comitato di liberazione nazionale dell'Alta Italia di promuovere una proposta finalizzata a dare continuità alle esperienze organizzative dei territori “liberati”, attraverso l'istituzione di Consulte regionali.

In tale documento furono individuate diciotto Regioni (con relativi capoluoghi), competenti a proporre provvedimenti (anche di rango legislativo) inerenti all'assetto amministrativo e alla vita economica e culturale dei rispettivi territori. Tali Regioni, inoltre, potevano formulare pareri facoltativi

⁷⁴ Così, E. AGA ROSSI, *Il Movimento repubblicano Giustizia e libertà e il Partito d'Azione*, Bologna, 1969; M. LEGNANI, *Politica e amministrazione delle Repubbliche partigiane*, in *Quaderni del Movimento di liberazione in Italia*, Milano, 1967.

⁷⁵ Sul punto: F. PARRI, *Scritti 1915-1975*, Milano, 1976. In generale: P. LOMBARDI, *L'altro Stato. Autonomismo, federalismo, regionalismo nell'esperienza dei CLN*, cit., 647 ss.; C. PAVONE (a cura di), *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, 1995, 188 ss.; M. BENDISCIOLI, *Antifascismo e resistenza*, Roma, 1974, 103; E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967; M. GIOVANA, *Resistenza, autogoverno e problemi delle autonomie nell'Italia 1943-1945*, Torino, 1985; M. LEGNANI, *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975.

⁷⁶ Sul punto si veda *infra*, al paragrafo sulle specialità regionali.

su tutte le questioni di interesse regionale e pareri obbligatori nel caso di leggi e regolamenti statali incidenti sul territorio regionale. La composizione della Consulta, infine, doveva variare in base alla popolazione e i suoi membri dovevano essere elettivi⁷⁷.

Sotto il profilo costituzionale appaiono a nostro avviso, rilevanti le riflessioni di Silvio Trentin, di Emilio Lussu e degli estensori della Carta di Chivasso.

L'elaborazione di Trentin si perfezionò progressivamente: inizialmente aderì a una visione tradizionale di autonomia, intesa come capacità giuridica di parti dello Stato unitario di autoregolare specifici settori materiali; si trattava di una impostazione consolidata all'interno della dottrina di diritto amministrativo, che sosteneva la necessaria riconducibilità di tutti i fenomeni pubblicistici allo Stato: basti considerare che Santi Romano aveva affermato che «pubblico significa statale»⁷⁸, mentre secondo Zanobini l'attività degli enti locali è comunque «amministrazione indiretta dello Stato compiuta (...) nell'interesse oltre che dello Stato anche proprio»⁷⁹.

Le sue posizioni teoriche si modificarono, però, nel tempo, sino ad avvicinarsi a un'impostazione giusnaturalistica, che valorizzava l'autonomia morale e originaria della persona umana come fonte permanente del diritto; si fece propugnatore di una concezione filosofica dello Stato di diritto, incentrata sui diritti individuali e il ruolo dei gruppi e delle società intermedi, sino ad aderire a una visione federalista dello Stato, che si basava sul ruolo delle collettività territoriali (ritenute espressione della storia delle popolazioni) e sul concorso di tutti i livelli istituzionali alla funzionalità dell'intero sistema⁸⁰.

A suo avviso, l'obiettivo della resistenza al fascismo non dovrebbe limitarsi a superare il totalitarismo, ma anche proporsi di rimuovere la causa

⁷⁷ Il progetto si può leggere in E. SALTERELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 287 ss.

⁷⁸ Vedi: S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Milano, 1907, 521.

⁷⁹ Così: G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931, 391. Per un'organica ricostruzione storica si rinvia a: G. CIANFEROTTI, *La nozione di autarchia nella storia della dottrina amministrativistica italiana*, in *Riv. storica it.*, III, 1994, 735 ss.

⁸⁰ In proposito: A. MATONTI, *La persona intesa come valore in Silvio Trentin*, in *L'antifascismo italiano tra le due guerre: alla ricerca di una nuova unità*, Jesolo, 2005, 247 ss.; In dottrina: F. CORTESE, *Libertà individuale e organizzazione pubblica in Silvio Trentin*, Milano, 2008; ID., *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze, 2016; G. PALADINI, N. PANNOCCCHIA, *Silvio Trentin e la Francia: saggi e testimonianze*, 1991; F. ROSENGARTEN, *Silvio Trentin dall'interventismo alla Resistenza*, Milano, 1980; C. MALANDRINO, *Silvio Trentin antifascista, federalista, pensatore rivoluzionario europeo*, in *Dalla libertà al federalismo. Silvio Trentin tra storia e teoria politica*, Milano, 2010, 31 ss.

primaria dei regimi autoritari: individuata nel centralismo e nella visione dell'Europa come complesso di Nazioni contrapposte. Tuttavia, l'organicità del suo pensiero lo indusse a sostenere – a differenza dei futuri estensori del Manifesto di Ventotene – che la prospettiva federale europea non debba essere separata da quella interna. Non a caso, poco prima di morire predispose una proposta di Carta costituzionale il cui art. 1 affermava che «l'Italia è una Repubblica federale e rivendica la dignità e il titolo di membro fondatore della repubblica europea»⁸¹.

La maturazione del suo pensiero istituzionale emerge, in particolare, da alcune pubblicazioni.

Nel volume “Autonomia, autarchia, decentramento” ha accentuato la sua critica allo Stato unitario centralizzato, ritenendolo non solo un ostacolo alla piena realizzazione del valore universale della persona, ma anche inidoneo a contrastare la crisi dello Stato liberale; nel caso, poi, dell'Italia, la crisi che condusse al fascismo derivò anche dai limiti del processo di unificazione, individuabili nell'adozione come Costituzione italiana della Carta “ottriata” concessa da Carlo Alberto nel 1848 per il Piemonte, nella sostanziale “piemontesizzazione” giuridica dell'Italia, imposta senza considerare le consuetudini e i codici vigenti negli altri territori, in una acritica adozione del modello esportato da Napoleone.

Nel suo lavoro “La crisi del diritto e dello stato”, pur criticando il sistema sovietico per il suo carattere monolitico e accentratore, espresse un apprezzamento per il sistema economico collettivista, nel quale intravide un possibile antidoto a ciò di iniquo che vi era nell'economia liberale e nel dispotismo economico del capitalismo. A suo avviso, il rischio che il collettivismo rappresentava per l'autonomia dell'individuo avrebbe potuto essere attenuato dal riconoscimento di forme di autonomia delle comunità territoriali⁸². Infine, in “Stato, Nazione, Federalismo” maturò la consapevolezza che non fosse sufficiente abbattere i regimi totalitari, senza istituzionalizzare nel contempo una nuova architettura costituzionale basata sul riconoscimento delle autonomie territoriali e individuali. D'altra parte, l'idea che lo Stato fascista non fosse altro che la prosecuzione, in forma totalitaria, dello Stato liberale – non meno centralista e burocratico – era condivisa anche da altri importanti repubblicani come Oliviero Zuccarini e Gaetano Salvemini⁸³. Egli rafforzò la convinzione che lo Stato totalitario

⁸¹ Importanti per la comprensione del suo pensiero, sono i lavori: S. TRENTIN, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, Venezia, 1987; ID., *Le determinanti dialettiche e gli sbocchi ideologici e istituzionali della rivoluzione antifascista europea*, in *Studi trentiniani*, Roma, 2007, 53.

⁸² Vedi: S. TRENTIN, *La crise du Droit et de l'Etat*, Paris, 1935.

⁸³ Cfr., S. TRENTIN, *Stato, Nazione, Federalismo*, Venezia, 2010.

fosse “l’ultima e più compiuta espressione” dello Stato unitario, in quanto il centralismo, a suo avviso, sprigiona “una dispotica intolleranza verso ogni velleità di preservazione dei più autentici patrimoni regionalistici” e “impone alla vita dei gruppi l’eguale sottomissione al suo sovrano volere”. Di conseguenza, dalla crisi del fascismo dovrebbe emergere un nuovo assetto statale, che “frantumi” la concentrazione dell’intero potere politico e che promuova un “armonico e stabile coordinamento delle economie particolari” in un quadro quanto almeno continentale – in attesa di diventare mondiale – ⁸⁴.

Quest’ultima precisazione è, a nostro avviso, di grande interesse in quanto sembra anticipare non solo l’esigenza di una federazione dei “popoli” europei, ma anche una visione “utopica” di possibile globalizzazione “democratica”.

Infine, nel saggio “Liberare e federare”, uscito nel 1942, egli portò a compimento il suo itinerario intellettuale, ipotizzando un’“unificazione” – economica e istituzionale – degli individui, da realizzarsi all’interno di uno Stato federale e cooperativo: cioè basato sul riconoscimento dell’autonomia dei territori, delle professioni e della realtà economiche⁸⁵.

Il contributo intellettuale di Emilio Lussu, a sua volta, ha attraversato tutto l’arco di tempo che intercorre tra l’antifascismo dell’esilio e i lavori dell’Assemblea costituente, sino al suo memorabile intervento nella seduta del 29 maggio 1947, che rappresentò il “canto del cigno” dei suoi propositi di dar vita a una Repubblica federale. Nel corso di questo intervento egli prese atto di come, nel corso dei lavori costituenti, l’adesione ad un assetto veramente autonomistico si sia progressivamente affievolita; una parabola che, ricorrendo alla sua nota abilità oratoria, lo indusse a valutare i risultati del dibattito sul Titolo V della Costituzione con le seguenti parole: «l’autonomia sembrava sbocciare in un clima favorevole, in piena primavera, fra i sorrisi della natura circostante. Piano piano il clima è precipitato, la primavera è scomparsa, e anche l’estate è scomparsa. È sopravvenuto improvviso l’autunno, e molte foglie sono cadute. Ora siamo in pieno inverno. Quando parla l’onorevole Nitti si sente addirittura bisogno della pelliccia»⁸⁶.

La sua riflessione in merito all’organizzazione dell’auspicato Stato re-

⁸⁴ Ora in: E. SANTARELLI, *Dossier sulle regioni*, cit., 237-240.

⁸⁵ Si veda: S. DELL’ACQUA, *Concetti di ‘autonomie’ a confronto nel pensiero federalista. Analogie e differenze con l’idea di autogoverno di Silvio Trentin*, in *Liberare e federare. L’eredità intellettuale di Silvio Trentin*, Firenze, 2016; F. ROSENGARTEN, *Silvio Trentin dall’interventismo alla Resistenza*, Milano, 1980; C. MALANDRINO, *Silvio Trentin pensatore politico antifascista, rivoluzionario, federalista*, Manduria, 2007.

⁸⁶ Così: E. LUSSU, *Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, Roma, 1986, 65.

pubblicano si articolò in una pluralità di tappe⁸⁷. In occasione del suo primo discorso parlamentare, intervenendo alla Camera sul tema dell'Indipendenza dell'Irlanda (8 dicembre 1921), precisò che sarebbe scorretto assimilare l'indipendentismo irlandese all'autonomismo sardo, dal momento che l'isola italiana era autonomista, ma non separatista, anche se non più la "Sardegna fedelissima, monarchica"⁸⁸.

In occasione di un articolo intitolato "Federalismo", uscito sotto pseudonimo nel 1933 nei quaderni di "Giustizia e Libertà", individuò nella Regione l'entità di base per riorganizzare lo Stato nel rispetto dell'identità etnica, linguistica e sociale dei territori. Egli pervenne a tale convincimento riflettendo sulle differenze tra la fase risorgimentale e quella antifascista: nella prima, l'Italia era composta da una pluralità di Stati sovrani, per cui il federalismo sembrava uno sbocco quasi naturale per realizzare l'unità degli italiani; per contro, nel secolo XX nessun federalista penserebbe di poter far rivivere gli antichi Stati. Da ciò, la necessità di istituire le Regioni partendo dalla realtà amministrativa esistente (le Province); per cui questi nuovi enti dovrebbero essere delle circoscrizioni territoriali formate dall'associazione dei territori provinciali. Essi avrebbero potuto chiamarsi "Repubbliche", per accrescere la consapevolezza delle popolazioni circa l'importanza dell'autonomia acquisita.

Inoltre, ispirandosi alle esperienze tedesche, austriache e svizzere, individuò nelle Regioni i possibili ordinamenti federati di un futuro Stato federale italiano, in cui la ripartizione delle competenze sarebbe dovuta avvenire attraverso l'elencazione di un numero di materie da riservare allo Stato federale e la presenza di una competenza residuale a favore delle Regioni. A suo avviso, la praticabilità di siffatto progetto trovava un esempio nell'esperienza austriaca, la quale testimoniava la possibilità di trasformare un ordinamento unitario, un Impero, in una realtà federale.

In alcuni scritti, poi, sembra anticipare il tema – che si svilupperà nel corso del "periodo transitorio" – sulle peculiari specialità da riconoscere ad alcuni territori in virtù della peculiarità della loro situazione politica: fece riferimento non solo alla Sicilia e alla Sardegna – che in quanto isole avevano il pregio di non porre problemi di individuazione del territorio –, ma anche ad alcune zone del confine orientale come l'Alto Adige e la Venezia Giulia. In particolare, con riferimento alla Venezia Giulia, in considerazione della situazione eccezionale delle città di Zara e di Fiume, optò per riconoscere loro lo *status* di città libere "nell'interesse di tutti, slavi e italiani"⁸⁹.

⁸⁷ Ben individuate nei lavori di: M. BRIGAGLIA, *Emilio Lussu e "Giustizia e Libertà"*, Cagliari, 1976; G. FIORI, *Il cavaliere dei Rossomori. Vita di Emilio Lussu*, Torino, 1985.

⁸⁸ Così, in E. LUSSU, *Discorsi parlamentari*, cit., 195 ss.

⁸⁹ Si veda: E. SALVATORELLI, *op. cit.*, 205

Nello stesso tempo, Lussu fornì una rappresentazione realistica del movimento autonomista sardo nel corso del fascismo, evidenziando come esso fosse condizionato sia dalla situazione di sfruttamento che l'isola pativa, sia dallo spiccato senso di individualità che connotava il popolo sardo: l'isola pativa un contesto economico arretrato, con i contadini disorganizzati, le organizzazioni operaie circoscritte al bacino minerario di Iglesias, una borghesia conservatrice, se non reazionaria. Questa riflessione lo indusse a ritenere che fosse necessario non separare gli obiettivi istituzionali – una Repubblica democratica e federale – dalle rivendicazioni sociali – la terra ai contadini e la socializzazione delle industrie principali –. Così come contrastò ogni tentazione di tipo isolazionista, spingendo il movimento sardo a collegarsi ad altri fermenti presenti nel Sud Italia (in particolare nel Molise, in Lucania, in Calabria, in Sicilia, nelle Puglie e in Campania).

Rientrato in Sardegna dall'esilio dopo la caduta del fascismo, Lussu si rese ben presto conto che i quadri dirigenti del Partito Sardo d'Azione, che non avevano vissuto l'esperienza della lotta partigiana, erano poco attenti alla questione sociale e all'elaborazione dal movimento antifascista in tema di regionalismo e federalismo. Tuttavia, le sue posizioni risultarono minoritarie all'interno del Partito Sardo d'Azione il quale, ricostituitosi nel 1943, pubblicò nel novembre di quell'anno i "Lineamenti di un programma politico" che riproponeva come caposaldo della propria strategia l'autonomia e la piena libertà economico-commerciale dell'isola all'interno di una struttura federativa dello Stato⁹⁰.

In particolare, nel Congresso di Macomer tenutosi nel mese di agosto del 1944, la maggioranza dei delegati optò per l'autonomia politica del movimento, respingendo un collegamento politico con il Partito italiano d'Azione. I Congressisti scelsero una strategia isolazionista, indicando l'obiettivo di una Sardegna autonoma, federata con l'Italia. In tale assemblea Lussu, contrapponendosi alla strategia maggioritaria, rimarcò l'esigenza di una prospettiva politica di respiro europeo e internazionale: giungendo a proporre la nascita di una Confederazione di Stati europei, di cui l'Italia avrebbe dovuto far parte dandosi un assetto federativo, costituito da Regioni autonome democraticamente organizzate.

Un tentativo di mediazione tra le contrapposte strategie fu tentato, infine, in occasione del Congresso che ebbe luogo a Oristano nel marzo del

⁹⁰ Vedi: Partito Sardo d'Azione, AA.VV., *Lineamenti del programma politico*, Sassari, 1943. Nel dettaglio, poi, si rivendicavano competenze esclusive in importanti materie (agricoltura, industria commercio, salute pubblica, istruzione, tributi e demanio); nonché una polizia autonoma. Inoltre, il documento precisava che tali competenze doveva essere non delegate, ma proprie della Regione.

1945, ove fu presentato un programma che, al secondo punto, affermava che “l’Italia deve avere un reggimento repubblicano federalista sulla base delle Regioni autonome ed in ogni caso con la Sardegna autonoma avente un governo regionale federato con quello italiano”⁹¹.

Un apporto importante all’elaborazione di un assetto federale per la futura Repubblica fu fornito anche dagli estensori della Carta di Chivasso: questo documento, redatto nel dicembre del 1943, fu il frutto della convergenza tra due culture (il mondo valdese e il territorio valdostano) e due minoranze (una etnica e linguistica, l’altra religiosa) egualmente vittime degli effetti negativi dell’accentramento statale e della compressione delle proprie specificità da parte del fascismo. La Carta esprimeva la fiducia in una possibile convivenza tra un federalismo europeista e le istanze di autonomia “differenziata” rivendicate da alcuni territori sotto il profilo linguistica, culturale, ma anche economico e fiscale; inoltre nella stesura dei “lavori preliminari” emersero gli apporti specifici delle personalità che vi hanno partecipato: Chabod pose l’accento sull’indispensabile riconoscimento dell’autonomia linguistica e culturale di alcuni territori; Rollier e Peyronel privilegiarono una prospettiva europea, che desse vita a una federazione di nazioni; mentre Chanoux ritenne che il rinnovamento dello Stato italiano dovesse ispirarsi alla storia del federalismo svizzero⁹².

La Carta, esprimendo una sintesi dei diversi apporti, fissò gli obiettivi essenziali da perseguire: la libertà linguistica come diritto della personalità umana; il federalismo come soluzione idonea per affrontare il problema delle piccole nazionalità, che erano state mortificate nelle loro tradizioni e culture locali; la Regione come ambito territoriale idoneo a valorizzare le culture locali e a consentire il controllo delle risorse della Valle da parte delle stesse comunità; infine, l’autonomia come antidoto all’affermazione di movimenti irredentisti che possano mettere in pericolo una pace duratura.

Sotto il profilo del diritto costituzionale, appare (in questo contesto) di interesse la maturazione del pensiero di Chanoux, che può essere racchiusa nell’arco di tempo che separa la sua tesi di dottorato scritta nel 1927 – dal titolo “Delle minoranze etniche nel Diritto internazionale” – dalla pubbli-

⁹¹ Così in G. CONTU, *Il federalismo nella storia del sardismo*, cit., 17 ss.

⁹² Questi “testi preliminari” si possono trovare in appendice a: E. CHANOUX, *De la “Déclaration de Chivasso” à “Federalismo e autonomia”*, in *Cahiers sur le particularisme valdôtain*, VIII, Aosta, 1973. Si veda anche: C. ROGNONI VERCELLI, *Mario Alberto Rollier, un valdese federalista*, Milano, 1991; V. AZZONI, *L’incontro di Chivasso. Il federalismo in Valle d’Aosta*, Aosta, 1981; P. MOMIGLIANO LEVI, J. PERRIN (a cura di), *Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine: Chivasso 19 dicembre 1943*, Aosta, 2003; G. PERONA (a cura di), *Popolazioni alpine e diritti fondamentali*, Aosta, 2006.

cazione del volume “Federalismo ed autonomie”, edito postumo nel 1944 nella serie “Quaderni dell’Italia libera”⁹³.

La tesi di dottorato affrontò il problema delle minoranze etniche dopo la dissoluzione degli imperi al termine del primo conflitto mondiale (tedesco, austriaco, russo, ottomano); si trattava, a suo avviso, di un nodo insoluto lasciato dalla guerra e aggravato dal fatto che i confini tracciati tra gli Stati includevano popoli di nazionalità diverse o dividevano una stessa nazionalità tra più Stati. Muovendo da questo contesto, Chanoux approfondì la soluzione adottata dal *Trattato di Saint Germain* per le minoranze austriache di lingua non tedesca: in particolare, si concentrò sulla soluzione applicata in Cecoslovacchia per i Ruteni al Sud dei Carpazi, consistente nel riconoscimento di una specifica forma di autonomia all’interno dello Stato. Si trattava, a suo avviso, della testimonianza che era possibile ottenere la convivenza di diverse nazionalità all’interno di uno Stato unitario, qualora tutte le componenti riconoscano i loro rispettivi diritti e doveri; nonché di un’opzione applicabile anche per il futuro assetto della Valle d’Aosta.

Nel volume “Federalismo e autonomie” l’autore, muove dalle gravi responsabilità della monarchia sabauda che con la sua supina adesione al fascismo aveva portato alle estreme conseguenze l’accentramento statale italiano, per proporre un assetto repubblicano che si fondi sull’autonomia politica delle comunità territoriali e sul pieno riconoscimento delle loro peculiarità storiche e identitarie. Nel lavoro è evidente l’ammirazione per l’esperienza svizzera, in quanto secolare esempio di convivenza tra popoli che hanno in comune non solo una storia, ma anche un avvenire. Sotto il profilo istituzionale ipotizzò, per il futuro della penisola italiana, una Federazione nella quale avrebbero dovuto confluire – attraverso una libera manifestazione di volontà – le popolazioni dei vari territori costituite in Regioni o Cantoni⁹⁴.

Con riferimento, infine, alla condizione specifica della Valle d’Aosta, Chanoux sostenne che l’autonomia di quel territorio non doveva limitarsi all’aspetto politico e amministrativo, ma comprendere anche l’economia: in particolare, considerava giusto ed equo che le ricchezze economiche delle valli montane siano utilizzate per alleviare i contadini del peso degli oneri fiscali: specialmente con riferimento alle concessioni di acque pubbliche e minerarie, all’esazione dell’imposta di soggiorno per i villeggianti o turisti. In campo economico, poi, avvertì l’esigenza di modificare l’atteggiamento

⁹³ «Federalismo ed Autonomie» fu scritto da Chanoux a commento della «Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine» al Convegno di Chivasso (19.12.1943). Si veda anche: E. CHANOUX, *Federalismo e autonomie*, Milano, 2015.

⁹⁴ Si veda: É. CHANOUX, *Écrits*, Aosta, 1994. Anche: T. SANDRI, *Nazionalismi e minoranze etniche: le origini della dottrina federalista di Emile Chanoux*, in *Quaderni di storia della Valle d’Aosta contemporanea*, Aosta, 2005.

tendenzialmente individualista delle popolazioni alpine attraverso la promozione di cooperative di produzione o l'istituzione di casse rurali.

Infine, collegandosi al suo lavoro giovanile sulle minoranze etniche nel diritto internazionale, avvertì l'importanza che gli ordinamenti costituzionali prevedano specifiche garanzie giuridiche a tutela delle diversità culturali, sociali, etniche, linguistiche, religiose presenti nella penisola: in coerenza che la sua visione di Nazione, intesa come sintesi dei "corpi sociali minori" forniti di una propria identità.

Una posizione critica nei confronti del regionalismo fu prospettata, invece, da Leone Ginzburg e Ruggero Grieco.

Il primo, in un documento emblematicamente intitolato "Chiarimenti sul nostro federalismo", ritenne che il futuro dello Stato italiano non dovesse mettere in discussione gli esiti della lotta risorgimentale, bensì prendere atto che l'Italia non può "costituirsi in Nazione se non con il superare le diverse patrie particolari in cui era divisa". Quindi, in polemica con i tentativi di legare il tema delle autonomie alla lotta alla burocrazia centrale, ipotizzò una riforma dell'ordinamento costituzionale basata sulla centralità dei Comuni, unica entità politica che ha caratterizzato la storia italiana. Di conseguenza, propose che questi enti, in base alle loro peculiarità storiche, debbano essere dotati di una autonomia organizzativa che consenta loro sia di differenziarsi in base alle diverse specificità economiche e sociali, sia di aggregarsi liberamente con altri Comuni. Secondo questa prospettiva lo Stato nazionale dovrebbe essere il terminale di un processo istituzionale rappresentato da raggruppamenti progressivi che, partendo dai Comuni, arrivino allo Stato, passando attraverso le Regioni⁹⁵.

A sua volta Ruggero Grieco espresse l'idea di una unione federale – originale, ma difficilmente concretizzabile sotto il profilo istituzionale – che dovrebbe scaturire dall'unificazione delle componenti attive della società, con particolare riferimento alle forze operaie del Nord e alle realtà contadine del Sud Italia⁹⁶.

5. *Il nodo delle identità storiche e linguistiche: tra tendenze separatiste e regionalismo speciale*

Nel "periodo transitorio", in un contesto politico in cui si determina

⁹⁵ Vedi: L. GINZBURG, *Chiarimenti sul nostro federalismo*, in *Quaderni di Giustizia e libertà*, giugno, 1933.

⁹⁶ Così in: R. GRIECO, *Centralismo e federalismo nella rivoluzione italiana*, in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 226.

la caduta del regime fascista e contestualmente si esaurisce la vigenza dello Statuto albertino, prende corpo la convinzione che per favorire la coesione attorno al nascente ordinamento democratico fosse necessario promuovere in alcuni territori della penisola forme specifiche di autonomia. Nello stesso tempo, si crearono i presupposti storici e culturali per la scelta costituente di cui all'art. 5 Cost. secondo cui l'unità e l'indivisibilità della Repubblica debbono convivere con il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali.

La spinta alla regionalizzazione del futuro ordinamento repubblicano coinvolse, innanzitutto, i territori in cui si erano già manifestate pulsioni indipendentistiche e federalistiche e diede vita a forme speciali di autonomia che precedettero l'approvazione in Costituzione del principio di autonomia. L'istituzione delle Regioni ad autonomia speciale fu preceduta da un'interessante fase preparatoria, che si articolò, prima, nella nomina da parte del Governo di un Commissario straordinario, poi, nell'istituzione di un apposito organo collegiale con il compito di elaborare una proposta di Statuto, infine nell'approvazione – con legge costituzionale – da parte dell'Assemblea costituente. Un'altra particolarità delle autonomie speciali può essere individuata nella scelta del legislatore di rifiutare una forma di regionalizzazione omogenea e di predisporre Statuti differenziati a seconda della specificità storica, sociale e culturale delle singole realtà.

Più specificamente, in Sicilia, il decreto legislativo luogotenenziale n. 91 del 1944 istituì l'Alto Commissariato civile per la Sicilia, seguito dalla nomina di una Consulta regionale e di una Commissione di studio incaricata di predisporre un progetto di Statuto⁹⁷. Anche in Sardegna, immediatamente dopo la dissoluzione dell'ordinamento fascista, fu nominato un Commissario straordinario, poi sostituito da un Alto commissario per la Sardegna che si avvale di una Consulta per predisporre una proposta di Statuto⁹⁸. Il riconoscimento della specialità della Valle d'Aosta, a sua volta, ebbe la sua formalizzazione sia nel decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945, che attribuì a quel territorio una speciale condizione di autonomia, sia nel decreto legislativo luogotenenziale n. 546 del 1945, il quale si propose di offrire una particolare tutela linguistica alla minoranza francofona, sanando – in tal modo – i danni prodotti, durante il fascismo, dalle politiche di "italianizzazione" della Valle che avevano imposto un forte processo di assimilazione.

Per contro, la costituzionalizzazione della specialità del Trentino Alto

⁹⁷ Si tratta, in particolare, del decreto legislativo luogotenenziale n. 416 del 1944.

⁹⁸ Si è tratta del regio decreto n. 149 del 1943 e del regio decreto luogotenenziale n. 21 del 1944.

Adige e del Friuli Venezia Giulia avvenne dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana, a causa delle delicate implicazioni internazionali che interessarono i territori posti al confine orientale dell'Italia: in questo caso, il fondamento giuridico dello *status* di specialità di quei territori di confine va rinvenuto nell'art. 1 dell'Accordo sottoscritto a Parigi il 5 settembre 1946 dal Ministro degli esteri austriaco e dal Presidente del Consiglio italiano, il quale attribuiva ai «*German-speaking inhabitants of the Bolzano Province... a complete equality of rights with the Italian Speaking inhabitants*». Infine, l'assetto istituzionale del Friuli-Venezia Giulia fu condizionato dalla rilevanza strategica e geo politica di quei territori, per cui si dovette attendere l'approvazione del *Memorandum* d'Intesa (5 ottobre del 1954) tra i Governi di Italia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Jugoslavia, in base al quale due territori (il Friuli e Trieste) diversi per storia, economia e caratteristiche sociali furono accorpati in una unica Regione.

Entrando più diffusamente nei contenuti dei singoli regimi di autonomia, va evidenziato come il dibattito sull'assetto istituzionale della Sicilia fu fortemente condizionato dal consenso crescente che ebbero le istanze indipendentistiche: già prima dell'unificazione nazionale, la storia dell'isola fu caratterizzata da moti popolari, insurrezioni armate, rivendicazioni di un'ampia autonomia, esacerbate dal malessere sociale e dalle precarie condizioni economiche di vasti strati sociali⁹⁹.

Anche nel 1943, quando la Sicilia divenne un importante fronte della guerra, l'isola visse una fase caotica in cui le sorti della guerra e le possibilità di liberazione della penisola si mescolarono con la crisi economica che provocò fame, delinquenza, mercato nero e traffico di armi. È in questo contesto che si ebbe la rinascita delle istanze indipendentistiche: inizialmente, esse non si basavano su di un programma organico, ma piuttosto su una molteplicità eterogenea di rivendicazioni, che riuscirono a incontrare il favore delle diverse componenti della società siciliana: dal richiamo alle radici storiche dell'isola alla liberazione dei prigionieri siciliani dalla rivendicazione del diritto all'autodeterminazione alla richiesta di un plebiscito sul futuro assetto istituzionale dell'isola.

Per coordinare e indirizzare l'azione politica di questi movimenti si costituì un Comitato provvisorio per l'indipendenza siciliana (animato da intellettuali come Finocchiaro Aprile) il cui obiettivo immediato consisteva nell'acquisizione dell'indipendenza dell'isola, approfittando del crollo del regime fascista e del caos generato dall'invasione Alleata. In una prospettiva più ampia, esso si proponeva di istituzionalizzare una Repubblica indipen-

⁹⁹ Vedi *supra*, in questo Capitolo.

dente, democratica, il cui ordinamento avrebbe dovuto essere definito da un'Assemblea costituente elettiva¹⁰⁰.

La posizione dei Comandi alleati nei confronti di questo fenomeno fu improntata a un evidente tatticismo: nella fase precedente lo sbarco sull'isola, non fu contrastato nella convinzione che – visto l'ampio appoggio popolare di cui il movimento indipendentista godeva in tutti gli strati sociali della popolazione – una posizione di non contrapposizione agevolasse il controllo dell'isola. In un atto di indirizzo al popolo italiano, inviato da Eisenhower nel luglio '43, il comandante in capo delle forze alleate evidenziò soprattutto come i governi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, pur occupando la terra italiana, non intendessero agire come nemici del popolo italiano, ma con l'obiettivo di restaurare l'Italia come Nazione libera¹⁰¹.

Successivamente, il separatismo fu utilizzato come fattore destabilizzante il regime fascista e, successivamente, per affrettare l'armistizio da parte del "governo Badoglio". Infine, quando le forze alleate non poterono più perseguire l'obiettivo di frammentare politicamente l'Italia, l'atteggiamento di "comprensione" o di tolleranza nei confronti del separatismo siciliano si attenuò e le forze angloamericane appoggiarono l'obiettivo di ripristinare la sovranità italiana sulla Sicilia¹⁰².

In seguito alla formazione del governo presieduto da Bonomi, nella sua qualità di presidente del CLN, lo scenario politico italiano iniziò a delinearsi in modo più nitido e il nuovo contesto politico ebbe ripercussioni politiche in Sicilia, considerata la contrarietà dell'esecutivo a ogni accordo con l'indipendentismo – anzi, i Prefetti furono allertati sulla necessità di reprimere con decisione i movimenti separatisti. Questo atteggiamento produsse inizialmente un'intensificazione dei movimenti eversivi, spesso in collegamento con le bande mafiose che agivano nell'isola¹⁰³.

¹⁰⁰ In proposito: G.C. MARINO, *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979; A. FINOCCHIARO APRILE, *Il Movimento indipendentista siciliano*, Palermo, 1966; S. NICOLOSI, *Il bandito Giuliano*, 1977; F. PATERNÒ CASTELLO, *Il Movimento per l'indipendenza della Sicilia*, Palermo, 1977; M.S. FINKELSTEIN, *Separatism, the Allied and the mafia: the struggle for Sicilia independence (1943-1948)*, Bethlehem, 1998; M. PANTALEONE, *Mafia e politica*, Torino, 1978; N. TRANFAGLIA, *Mafia, politica, affari, nell'Italia repubblicana (1943-1991)*, Roma, 1992; S. MUSUMECI, *Tra separatismo ed autonomia: il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia*, Messina, 2005.

Sui profili prettamente costituzionali del fenomeno: A. GHISALBERTI, *Aspetti istituzionali nella storia dell'autonomismo siciliano*, in *Storia costituzionale. 1848-1948*, Bari, 1977, 55 ss.; AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo 1993.

¹⁰¹ Si veda: L. MERCURI, *La Sicilia e gli Alleati*, in *Storia Contemporanea*, 4, 1973, 923.

¹⁰² Realizzatasi l'11 febbraio del 1944, anche se il passaggio legale dei poteri fu completato soltanto alla fine del conflitto.

¹⁰³ Come l'Esercito Volontario per l'indipendenza della Sicilia e la Gioventù Rivoluzionaria per l'Indipendenza della Sicilia.

Nello stesso tempo, la radicalizzazione politica indebolì il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia, che iniziò a perdere l'iniziale rappresentatività sia per il mancato appoggio da parte delle forze alleate, sia per il progressivo avvicinarsi dei diversi ceti sociali ai partiti di sinistra e alla Democrazia Cristiana. Il radicale mutamento del contesto internazionale e della situazione politica nazionale indusse il Movimento d'Indipendenza Siciliana a convocare a Taormina, nel novembre del 1944, un Congresso nazionale, in occasione del quale Finocchiaro Aprile, in apertura dei lavori, tracciò un quadro politico che evidenziava il peggiorare del contesto politico.

In seguito all'arresto di Finocchiaro Aprile il Movimento accentuò il suo radicalismo: politicamente rifiutò di aderire allo Stato italiano, prospettando come alternativa la nascita di una Sicilia indipendente o il ritorno sotto la giurisdizione alleata; mentre una frangia armata del movimento iniziò un vero e proprio conflitto armato contro le istituzioni dello Stato. Tuttavia, nell'anno successivo, lo scenario politico mutò profondamente, sia sul piano politico che militare: alcune sconfitte – ad esempio, nella battaglia di Monte S. Mauro di Caltagirone del 29 dicembre 1945 –, l'arresto di diversi componenti della banda Giuliano, l'intensificazione delle operazioni di polizia, nonché l'azione di contrasto ideologico al separatismo svolta dal MAS (Movimento Antiseparatista Siciliano) indebolirono l'intensità delle attività eversive, costringendo gli esigui nuclei rimasti a una clandestinità di natura meramente difensiva¹⁰⁴.

Questo contesto di crisi indusse i separatisti ad avviare, nella primavera del 1946, trattative segrete con il Governo al fine di conseguire una tregua, che avvenne sulla base di un accordo che prevedeva, da un lato, la rinuncia alla violenza armata e la pacificazione dell'isola e, dall'altro lato, l'accoglimento di un elenco di richieste presentate dal Movimento d'Indipendenza Siciliana. Tra queste vi era la liberazione immediata di tutti gli arrestati per ragioni inerenti al movimento per la indipendenza della Sicilia, l'amnistia per i reati commessi, la restituzione al Movimento delle sedi e il riconoscimento delle libertà di stampa e di riunione, la nomina di un Alto Commissario e di prefetti che dessero garanzia di equità e di spirito democratico, l'avvio di un *iter* concordato per definire il nuovo ordinamento costituzionale della Sicilia.

L'obiettivo dell'intesa era evidente: il movimento indipendentistico doveva essere legalizzato e riconosciuto come partito politico; nel contempo, accettava la costituzionalizzazione del principio di autonomia. Tale accordo accelerò i lavori della Consulta regionale, la quale affidò a una Commissione

¹⁰⁴ Il MAS ebbe la sua sede a Brindisi e si formò con l'obiettivo di continuare a mantenere la regione legata all'Italia, con argomentazioni di carattere storico, politico ed economico.

di studio il compito di predisporre un documento di base per redigere lo Statuto di autonomia della Sicilia¹⁰⁵.

Al prof. Salemi fu affidato il compito di individuare i criteri cui attenersi nella stesura dello Statuto: secondo il suo pensiero l'autonomia del nuovo ente dovrebbe esercitarsi all'interno dell'unità politica dello Stato, la Regione dovrebbe essere titolare di una potestà legislativa da esercitarsi nei limiti dei principi generali fissati dalle leggi dello Stato, nonché di un'ampia potestà amministrativa. Inoltre, propose il trasferimento alla Regione del personale e dell'organizzazione statale (ad eccezione delle forze armate e della polizia di Stato); infine, gli organi costituzionali aventi sede a Roma – cioè la Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti – si sarebbero dovuti dotare di sedi autonome nell'isola; mentre si dovrebbe istituire *ex novo* un'Alta Corte regionale competente a controllare la legittimità costituzionale delle leggi regionali e a dirimere i conflitti tra la Regione Sicilia e lo Stato.

Ai lavori della Commissione intervenne anche Gaspare Ambrosini, sostenendo che la Commissione di studio per lo Statuto siciliano avrebbe dovuto individuare le materie da riservare alla competenza esclusiva della Regione, regolare i rapporti – anche finanziari – che dovranno intercorrere tra l'ente regionale e l'amministrazione centrale dello Stato, definire le esigenze finanziarie dell'isola precisando quali entrate debbano essere percepite direttamente dallo Stato¹⁰⁶.

Tra le varie proposte presentate dai commissari meritano – a nostro avviso – una segnalazione quelle dell'On. Guarino e del Movimento per l'autonomia siciliana.

Il primo propose – in contrasto con l'indicazione di Ambrosini – di elencare tassativamente le materie di competenze statale, attribuendo alla Regione una competenza residuale in materia legislativa e amministrativa; riservò a un organo di giustizia costituzionale la competenza a dirimere i conflitti tra i livelli istituzionali e a decidere in materia di responsabilità degli organi politici; così come attribuì alla Regione il potere di riscuotere direttamente le entrate pubbliche, con l'obbligo di trasferire allo Stato una somma equivalente ai servizi da esso erogati nella Regione. Infine, optò per la soppressione delle Province, che avrebbero dovuto essere sostituite da Consorzi comunali.

A sua volta, il Movimento per l'autonomia siciliana aderì, in materia di distribuzione delle competenze tra la Regione e lo Stato, alla proposta di

¹⁰⁵ La Consulta fu attivata con il decreto legislativo luogotenenziale n. 416 del 1944. Mentre la Commissione fu istituita il 1° settembre 1945 e composta da rappresentanti dei partiti presenti nel Comitato di Liberazione Nazionale e da alcuni esperti. Vedi, in proposito: Consulta Regionale Siciliana, *Atti della quinta sessione*, III, Palermo, 1977, 5 ss.

¹⁰⁶ Si legga il Verbale N. 3, in Consulta Regionale Siciliana. Commissione preparatoria dello Statuto, Palermo, 11 ss.

Guarino; inoltre, indicò alcuni ambiti materiali, di particolare importanza per lo sviluppo economico dell'isola, da riservare al legislatore regionale: dall'istituzione di una zona franca al trasferimento al Banco di Sicilia delle valute relative alle rimesse degli emigrati o provenienti dalle esportazioni della Sicilia o dai noli di navi iscritte nei Registri della Sicilia; così come propose l'obbligo per lo Stato di richiedere il preventivo parere del Consiglio regionale sulla ratifica dei trattati internazionali in materia di commercio, dogane, navigazione, emigrazione e immigrazione. Da ultimo, propose l'istituzione di un'apposita Commissione mista "Stato-Regioni" per affrontare i rapporti interistituzionali in materia economica e finanziaria.

La Commissione per lo Statuto, acquisiti i progetti presentati, predispose un testo finale – costituito da 41 articoli – i cui tratti salienti sono stati ben sintetizzati dalla relazione tenuta da Antonino Pensavecchio Li Bassi in occasione del Convegno sui cinquant'anni dello Statuto siciliano¹⁰⁷: innanzitutto, nonostante alcune perduranti suggestioni federaliste, lo Statuto aderisce al regionalismo, ispirandosi sia all'esperienza della Seconda Repubblica spagnola¹⁰⁸, sia agli studi di Gaspara Ambrosini che partecipò – tra l'altro – ai lavori della Commissione di studio¹⁰⁹. La soluzione regionale fu individuata come la migliore per promuovere lo sviluppo dell'Isola, attribuendo a tale ente una competenza legislativa esclusiva in ambito economico.

In secondo luogo, appare innovativo il criterio utilizzato per distribuire la competenza tra i livelli istituzionale, nel senso che sono state abbandonate le tecniche propriamente federali (elencare le materie Statali e assegnare alla Regione le altre) per introdurre un duplice criterio: da un lato, dettagliare gli ambiti materiali riservati in via esclusiva alla Regione con il solo limite di rispettare le leggi costituzionali e le leggi di riforma agraria e industriale; dall'altro lato, prevedere una competenza regionale (di tipo concorrente) da svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali della materia indicati dalla legge nazionale.

Una parte importante dello Statuto ha disciplinato la partecipazione regionale alle attività di organi statali: con riferimento particolare alla partecipazione con voto deliberativo del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei ministri nelle materie di interesse regionale (art. 21.3 c.); la partecipazione alla formazione delle tariffe ferroviarie e dei servizi nazionali di comunicazione (art. 22) e alla determinazione delle tariffe doganali (art. 18). Inoltre, meritano interesse i criteri individuati nello Statuto per regolare

¹⁰⁷ Si veda, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Peculiarità dello statuto siciliano del 1946*, in *Cinquant'anni dello Statuto siciliano*, Palermo, 1998.

¹⁰⁸ Si veda *supra* il Capitolo terzo.

¹⁰⁹ Si veda: G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1945.

il trasferimento del personale e delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione: a tal fine è stata istituita una Commissione paritetica per regolare i trasferimenti (art. 43) la quale, nelle intenzioni originarie avrebbe dovuto esaurire in tempi accettabili i propri compiti; ma la lentezza e le divergenze tra le parti ha finito per trasformarla in un organo permanente.

Infine, dal punto di vista costituzionale, assume rilevanza la previsione di un nuovo organo – l'Alta Corte – con funzioni che anticipano quelle della Corte costituzionale: infatti, essa svolgeva *lato sensu* compiti di controllo sulla regolarità costituzionale con riferimento alla costituzionalità delle leggi e dei regolamenti regionali, nonché sulla messa in Stato d'accusa del Presidente e degli Assessori per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 23-24).

Tuttavia, l'importanza di tale scelta fu depotenziata dalla decisione dell'Assemblea costituente di istituire una Corte costituzionale competente in materia di controllo della legittimità costituzionale delle leggi e delle Regioni e di conflitti tra lo Stato e le Regioni. Conseguentemente, il Parlamento non provvide, anche su indicazione del Presidente della Repubblica, a eleggere due componenti dell'Alta Corte; mentre la competenza penale di tale organo non poté concretamente esplicarsi per la mancanza di adeguate norme di procedura. Infine, la stessa Corte costituzionale dichiarò le attribuzioni dell'Alta Corte in tema di controllo di costituzionalità delle leggi dello Stato e delle Regioni incompatibili con la Costituzione ed affermò la sua natura di unico giudice della legittimità delle leggi¹¹⁰.

Lo Statuto fu emanato con Regio Decreto legislativo del 15 maggio 1946, n.455 e approvato, senza modificazioni, dall'Assemblea costituente con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. La circostanza che lo Statuto fosse anteriore alla Costituzione porrà poi dei problemi giuridici a causa delle "dissonanze" che esistevano tra i due testi di rango costituzionale¹¹¹.

Anche per la Valle d'Aosta l'*iter* per l'attribuzione di uno *status* di autonomia speciale si è avviato prima dell'approvazione della Costituzione repubblicana, prendendo le mosse da una duplice rivendicazione: da un lato, la richiesta di una garanzia internazionale a tutela della specificità linguistica, conculcata durante il fascismo¹¹²; dall'altro lato, la salvaguardia delle tradizioni della Valle e del suo stile di vita. In proposito, il decreto luogotenenziale n. 545 del 1945 motivò l'attribuzione a quel territorio di un'autonomia

¹¹⁰ Cfr., sentenza n. 38 del 1957 e n.6 del 1970. In dottrina: P. VIRGA, *Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Encl. dir.*, II, 1958, 88 ss.

¹¹¹ G. SILVESTRI, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n 2. Statuto Sicilia*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Bologna, 1995, 322 ss.

¹¹² Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1979, 6; S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1984, 14.

speciale, richiamandosi alla presenza di “condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari”.

I temi in base ai quali fondare l'autonomia della Valle d'Aosta, d'altra parte, erano già stati messi a fuoco dalla Carta di Chivasso e dall'azione politica dell'*Union Valdôtaine*. La prima – come si è visto in precedenza – aveva richiamato l'attenzione sulle piccole nazionalità alpine, sulla difesa dei diritti culturali e delle forme di economia tradizionale della valle. Gli ispiratori di tale documento, ammiratori del sistema cantonale svizzero, erano convinti che l'autonomia della Valle non dovesse ledere l'integrità territoriale e politica della Repubblica, ma, nel contempo, ritenevano che fosse imprescindibile attribuire alla regione la piena competenza in materia di sfruttamento delle risorse economiche e naturalistiche, di salvaguardia delle tradizioni locali, di tutela di un bilinguismo paritario.

A sua volta, l'*Union Valdôtaine* si proponeva di assecondare l'aspirazione storica del popolo valdostano all'autogoverno. In particolare, Mons. Jean-Joconde Stévenin, uno tra i fondatori del partito, individuò come elemento qualificante l'autonomia il ruolo centrale dei Comuni, la piena proprietà delle acque e delle risorse del sottosuolo: di conseguenza – in una prospettiva federale – propose che il Consiglio regionale fosse un ente rappresentativo dei territori, cui competeva eleggere i componenti del Consiglio regionale. Inoltre, il territorio regionale avrebbe dovuto acquisire lo *status* di zona franca e la competenza a stipulare accordi transfrontalieri con la Francia e la Svizzera in materia doganale e di turismo.

Il percorso verso la costituzionalizzazione dell'autonomia valdostana si rivelò abbastanza lungo e contrastato e, come ricorda Roberto Louvin, i molti elaborati giuridici che lo hanno contraddistinto hanno evidenziato una progressiva sterilizzazione dei temi più controversi e una omologazione dello Statuto della Valle d'Aosta a quello delle altre Regioni ad autonomia speciale¹¹³.

L'iter statutario iniziò con il decreto luogotenenziale n. 545 del 1945, che riconobbe ufficialmente la minoranza francofona e le attribuì alcune tutele che troveranno un'ulteriore conferma con l'approvazione dello Statuto speciale¹¹⁴. Successivamente, il Governo nazionale emanò il decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945 il quale, con l'obiettivo politico di

¹¹³ R. LOUVIN, *L'autonomia ritrovata: impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2013, 255.

¹¹⁴ Già antecedentemente, invero, l'uso del francese in quei territori aveva un riconoscimento sia nell'art. 62 dello Statuto albertino il quale, dopo aver qualificato la lingua italiana come lingua ufficiale, attribuì la facoltà di servirsi del francese per coloro che appartengono ai paesi in cui questa è in uso; sia nel Trattato di Torino del 1860 che riconobbe alla popolazione

contrastare le posizioni irredentistiche all'interno della Valle, attribuì a quel territorio un'organizzazione ispirata al principio di autogoverno e affrontò la problematica – molto sentita – della proprietà delle acque, della zona franca e dell'uso della lingua francese nei rapporti con le autorità politiche, giurisdizionali e amministrative.

Il territorio regionale fu qualificato come circoscrizione autonoma con una limitata autonomia finanziaria, mentre la Provincia di Aosta fu soppressa e l'esercizio delle funzioni prefettizie venne affidato al Presidente della Regione¹¹⁵. Sotto il profilo delle fonti del diritto, infine, il decreto consentiva alle norme regionali di revocare le leggi vigenti, sostituendo il criterio gerarchico con quello abrogativo, regolato dall'elemento temporale (art. 13).

Nel marzo del 1947 il Consiglio della Valle trasmise all'Assemblea costituente una proposta di Statuto di ispirazione federale, secondo cui la ripartizione delle materie di competenze riguardava sia la potestà legislativa che quella regolamentare e amministrativa; inoltre, oltre all'ufficialità della lingua francese e al bilinguismo scolastico, venne previsto anche l'insegnamento del tedesco nella Valle di Gressoney e la competenza a stipulare accordi di buon vicinato con gli Stati confinanti in materia di turismo, cultura e commercio.

Il dibattito statutario in Assemblea costituente sullo Statuto speciale della Regione si svolse nell'arco di due giornate e fu contraddistinto, nel suo complesso, dal prevalere di un orientamento favorevole a non accentuare eccessivamente le differenze tra regionalismo speciale e ordinario. Ciononostante, la Regione ottenne alcuni riconoscimenti importanti come il superamento dell'italianizzazione dei toponimi comunali avvenuta durante il fascismo, l'inserimento nel demanio regionale delle acque pubbliche, delle miniere e delle foreste. Inoltre, l'attribuzione alla Regione di una competenza legislativa in materia di «usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà colturali» assicurerà la continuità delle tradizionali esperienze di proprietà collettiva e di uso comunitario di determinati beni.

Importante fu anche, sotto il profilo della rappresentanza politica, la riserva di un seggio all'interno del Parlamento nazionale a favore della minoranza linguistica valdostana: una soluzione che la dottrina ha qualificato come «autonomia territoriale della minoranza»¹¹⁶.

valdostana lo *status* di minoranza linguistica in seguito alla decisione del Regno di Sardegna di cedere alla Francia tutti i territori posti oltre lo spartiacque alpino.

¹¹⁵ In merito all'esercizio della funzione prefettizia nella valle si veda: R. LOUVIN (a cura di), *Studio sulla funzione prefettizia del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2022.

¹¹⁶ Si veda: A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975, 57 ss.

La valutazione degli esiti del percorso verso l'acquisizione di un'autonomia conformata ai caratteri delle comunità locali non fu univoca: dividendo chi giudicò positivamente l'operato del legislatore nazionale e coloro che interpretarono l'*iter* costituente come un progressivo ridimensionamento delle aspettative iniziali¹¹⁷.

In Sardegna, nonostante l'impegno con cui il fascismo tentò di far deperire l'idea di autonomia all'interno dell'isola e silenziò le voci più autorevoli del sardismo democratico, la memoria della tradizione federalista riemerse con la caduta del fascismo. Tuttavia, il movimento sardista si presentò all'apuntamento costituente profondamente diviso tra la sua anima indipendentista e quella autonomistica.

La prima fu incarnata dal gruppo dirigente del Partito Sardo d'Azione che, nel novembre del 1943, stampò un opuscolo che indicò quali caposaldi programmatici la piena libertà economica e commerciale, una struttura federativa per la Repubblica, una gamma di competenze così ampie da avvicinare l'autonomia all'indipendenza – comprensiva, tra l'altro, sia della politica estera che della giustizia e della difesa. Mentre, Oggiano in un opuscolo dal titolo "Regione, Ente regione, Federalismo" propose la creazione di un Ente o Stato regionale da attuare d'intesa con lo Stato italiano o, in caso di contrapposizione, autonomamente¹¹⁸.

Per contro, Emilio Lussu – arrivato a Cagliari il 30 giugno del 1944 – cercò, nei comizi che tenne in tutta l'isola, di convincere la popolazione ad essere parte del movimento antifascista, partecipando alla guerra partigiana in collegamento con i Comitati di Liberazione nazionale¹¹⁹.

Tale contrapposizione non venne superata e caratterizzò l'intera fase politica che precedette l'approvazione dello Statuto speciale di autonomia da parte dell'Assemblea costituente. Innanzitutto, si manifestò nei Congressi del partito sardista, al cui interno la componente legata a Lussu propugnava il ripudio del separatismo e un avvicinamento al Partito d'Azione, mentre quella contraria presentò alla Consulta regionale una proposta di Statuto nella cui premessa si affermava che il nuovo Stato italiano dovesse

¹¹⁷ In generale: R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Aosta, 1997; G. LOMBARDI, *Spazio e frontiere tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali tra storia e diritto*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova 1985, 488; E. ROTELLI, E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Torino; P. CARROZZA, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948, 1973)*, Bologna, 1995.

¹¹⁸ Vedi L. OGGIANO, *Regione, Ente regione, Federalismo*, in *Stampa periodica in Sardegna, 1943-1949*, Cagliari, 1975.

¹¹⁹ Si veda: G. CONTU, *Il federalismo nella storia del sardismo*, Cagliari, 1994, 21 ss.

essere una Repubblica Federale e che la Regione possedesse una competenza esclusiva in materia di organizzazione interna. Inoltre, la stessa proposta prevedeva che il territorio della Regione non fosse sottoposto al regime doganale dello Stato (art. 4) e che lo Stato non potesse imporre tributi propri nell'isola. (art. 6).

Un'ulteriore occasione di conflitto interno si registrò nel 1946 quando Lussu, consapevole della debolezza politica della proposta che la Consulta stava elaborando, presentò in Assemblea costituente un emendamento (appoggiato dai componenti il Partito d'Azione) che estendeva, con poche modifiche, anche alla Sardegna la normativa relativa alla Regione siciliana. Con tale richiesta il proponente cercò di volgere a vantaggio della Sardegna la forza contrattuale della Sicilia, vista la frammentazione del dibattito che si stava sviluppando in Sardegna. Tuttavia, tale iniziativa fu recepita nell'isola come una provocazione e una lesione delle prerogative costituzionali della Consulta sarda¹²⁰.

Una terza occasione di contrapposizione strategica all'interno del Partito sardo d'Azione si ebbe nel 1948, quando venne proposto al Partito sardo d'azione di presentare, in occasione delle elezioni locali, liste comuni con il Fronte Democratico Popolare; anche in questa circostanza il partito respinse ogni possibilità di accordo, condannandosi in tal modo all'isolamento politico: infatti, nelle elezioni del 18 aprile di quell'anno il Partito sardo d'Azione ebbe un forte arretramento nei consensi, che segnò l'inizio di una crisi di egemonia del movimento nell'isola.

Per quanto concerneva l'orientamento politico degli altri partiti dell'isola, anche la Democrazia cristiana sarda si schierò su posizioni autonomistiche, senza tuttavia trovare un atteggiamento comune: infatti, all'interno del partito conviveva una pluralità di orientamenti che andava da un "cauto" regionalismo di tipo più amministrativo che politico a una forte rivendicazione antistatalista, senza escludere la presenza di posizioni che si rifacevano alle posizioni sturziane¹²¹.

Cauta fu, anche, l'apertura all'autonomia politica dell'isola da parte del Partito comunista (e, in buona misura, anche del Partito socialista italiano): inizialmente, tale formazione politica considerò il principio di autonomia uno strumento di mobilitazione sociale della popolazione, funzionale a una radicale trasformazione sociale ed economica dell'isola; successivamente, però, con l'istituzione della Consulta regionale sarda (avvenuta nel dicembre del 1944) il partito si espresse a favore dell'autonomia sarda¹²².

¹²⁰ Si veda, Seduta del 21 luglio 1947, Assemblea Costituente, 5907.

¹²¹ In proposito, si veda *supra*.

¹²² Un'apposita risoluzione fu approvata dalla Direzione regionale nel febbraio 1945.

Nel valutare l'atteggiamento tenuto dalle forze politiche e dalla stessa società sarda in tema di autonomia regionale – assai differente da quello espresso dalle componenti autonomistiche della Sicilia e della Valle d'Aosta – non si possono trascurare gli effetti sociali, economici e culturali che l'unificazione nazionale produsse nell'isola, Né la circostanza che la nascita dello Stato unitario centralizzato fece perdere alla Sardegna lo *status* di autonomia di cui aveva goduto da secoli e subì un forte arretramento sociale ed economico¹²³. Tali eventi finirono per determinare un sentimento di estraneità nei confronti dello Stato nazionale e di isolamento culturale, politico e fisico, aggravato dalla difficoltà dei collegamenti con il continente.

Nel tentativo di contrastare tale condizione di sottosviluppo il governo Badoglio aveva istituito l'Alto Commissariato per la Sardegna, nominando come Alto commissario il generale Pietro Pinna (uomo d'idee moderate, ma dotato di sensibilità democratica e di grande equilibrio nei rapporti personali e politici), che si avvalese per l'esercizio delle sue competenze dell'apporto di una Giunta consultiva, i cui componenti erano rappresentativi dei partiti antifascisti¹²⁴. A tale organo fu successivamente affiancata – seguendo un *iter* istituzionale simmetrico a quello adottato per la Sicilia e la Valle d'Aosta – una Consulta regionale con il duplice compito di approfondire i problemi dell'Isola (formulando proposte per il riassetto agricolo e fondiario, per la ricostruzione industriale, la ripresa dell'attività mineraria e dei trasporti) e di elaborare una proposta di Statuto regionale¹²⁵.

La prima riunione della Consulta fu aperta dalla lettura di un messaggio di saluto inviato dal Presidente del Consiglio, Ivanoe Bonomi, il quale sottolineò l'importanza del nuovo organo istituito con il compito «non soltanto di coordinare le varie attività governative secondo i bisogni e le aspirazioni locali (...) ma anche di fornire, con le sue proposte e le sue esperienze, una guida sicura per la formulazione di quella autonomia regionale che è tra i voti della nuova Italia democratica».

Nonostante queste meritorie intenzioni, tuttavia, l'esperienza evidenziò la differente produttività della Consulta regionale sarda rispetto alle altre due Regioni ad autonomia speciale: tale limite, tuttavia, può trovare una parziale giustificazione nel fatto che i suoi lavori furono dedicati in ampia misura a fronteggiare le molte emergenze dell'isola, connesse al disagio sociale e all'arretratezza economica in cui si trovava¹²⁶.

¹²³ Nel 1847 Carlo Alberto affermò l'unione dell'isola con gli Stati sabaudi di terraferma.

¹²⁴ Si veda, il Regio decreto luogotenenziale. 27 gennaio 1944, n. 21.

¹²⁵ Vedi: Decreto legislativo luogotenenziale del 28 dicembre 1944, n. 417.

¹²⁶ Infatti, soltanto la parte finale dei lavori dei Commissari fu riservata all'approfondimento dello Statuto di autonomia.

Operativamente, la Consulta Sarda organizzò i lavori in sei commissioni, di cui cinque avevano competenza in materia sociale ed economica, mentre la sesta affrontò i temi dell'ordinamento regionale dell'isola. Quest'ultima, nella prima riunione, affidò ai sardisti Francesco e Piero Soggiu il compito elaborare il progetto di statuto autonomistico e, quasi contemporaneamente, Luigi Oggiano, uno dei *leaders* storici del Partito sardo, elaborò una propria proposta: entrambi i progetti furono approvati dal Direttorio del Partito Sardo il 10 gennaio del 1946, evidenziando le sue divisioni interne dal momento che avevano una prospettiva istituzionale alternativa.

Il progetto elaborato dai Soggiu prevedeva un'ampia potestà legislativa e piena competenza in materia di demanio, finanza e rapporti commerciali, nazionali ed esteri; inoltre, sanciva l'inapplicabilità delle tariffe doganali italiane alle importazioni sarde e la possibilità di imporre dazi fiscali per esigenze straordinarie di amministrazione e di giustizia sociale. Infine, lo Statuto sardo non poteva essere modificato senza il consenso della Regione sarda. A sua volta, Oggiano proponeva di affidare al governo autonomo della Sardegna una competenza esclusiva in materia di affari interni, finanze, tesoro, sistema bancario sardo, agricoltura, pastorizia e foreste, industria, miniere, commercio, scambi, comunicazione e trasporti. Inoltre, riconosceva alla Regione il diritto di costituirsi in zona franca e di tenere all'estero, presso le rappresentanze dell'Italia, propri osservatori commerciali. Anche questo articolato statutario presentava delle evidenti venature indipendentistiche: ad esempio, riservava in via esclusiva allo Stato solo le competenze in materia di difesa, sicurezza del territorio nazionale, politica estera, sistema monetario e tutela dei diritti e delle libertà.

La maggioranza della Consulta non apprezzò il contenuto delle proposte sardiste, però non volle assumere una posizione di contrapposizione frontale, preferendo adottare un atteggiamento dilatorio: fu richiesto di presentare materiale integrativo a sostegno della proposta di Statuto; mentre, poco tempo dopo, il giornale democristiano "Corriere della Sardegna" pubblicò un progetto per l'autonomia della Sardegna predisposto dall'avvocato Venturino Castaldi, che il testo finale che sarà consegnato alla Consulta sarda e ai componenti sardi eletti all'Assemblea costituente. Questo testo rifiutava una prospettiva federalista e, pur attribuendo alla Regione una competenza anche esclusiva, non vi include materie ritenute di interesse nazionale come quelle fiscali e doganali.

Infine, nella riunione del 6 maggio 1946, la Consulta rigettò la proposta sardista, rendendo esplicita la contrapposizione tra il regionalismo moderato propugnato dalla Democrazia Cristiana e la prospettiva radicale propugnata dai sardisti. Inoltre, nella successiva riunione del 9 maggio, fu respinta anche la proposta di Lussu di collegare l'autonomia sarda a quella della Sicilia, con

la motivazione che si sarebbe attribuita alla Sardegna un'autonomia "ottrita", invece di una libera espressione di volontà dell'isola: di conseguenza, un apposito ordine del giorno stabilì che nessuna proposta statutaria potesse essere presa al di fuori della Commissione¹²⁷.

Dopo il referendum istituzionale e l'elezione dei componenti dell'Assemblea costituente, i lavori della Consulta si svolsero in un contesto politico fortemente mutato: basti considerare che in Sardegna l'opzione monarchica ottenne il 60,9 per cento dei voti, mentre nelle elezioni per l'Assemblea costituente lo schieramento di centro-destra conquistò 15 seggi su 24; l'esito del voto modificò la rappresentatività della Consulta regionale a vantaggio delle forze politiche che esprimevano un'autonomismo moderato. Tale mutamento nella composizione della Consulta favorì un'accelerazione dell'*iter* per l'approvazione del testo statutario: esso fu approvato dalla Consulta il 29 aprile 1947 e trasmesso all'Assemblea costituente il 26 gennaio 1948, mentre il dibattito costituente si svolse in tre sole sedute tra il 20 il 29 dello stesso mese. Soltanto nell'ultimo giorno utile il Progetto di Statuto della Regione autonoma della Sardegna divenne legge costituzionale¹²⁸.

Per sintetizzare la fretta con la quale si svolse il procedimento in Assemblea è sufficiente ricordare che il relatore della legge costituzionale – Gaspare Ambrosini – svolse il suo intervento senza che fosse stato ancora depositato il testo scritto, mentre alcuni costituenti si lamentarono di non aver potuto esaminare adeguatamente il progetto; a sua volta, Lussu manifestò una comprensibile delusione per l'approdo finale – se confrontato con le aspettative iniziali – e ricorderà di aver votato a favore soltanto per non rischiare che lo Statuto fosse respinto.

Indubbiamente, il ritardo con cui fu elaborata la proposta di Statuto e i tempi assai limitati della discussione in Assemblea costituente hanno impoverito le attese del movimento autonomista, depotenziando l'autonomia politica dell'ente. Inoltre, tra le cause di questo arretramento delle rivendicazioni del "popolo" sardo va indicata anche l'impreparazione politica della classe dirigente, lo scarso apporto fornito dalla società sarda, concentrata sui gravi problemi economici e sociali dell'isola e poco interessata ai problemi istituzionali legati all'autonomia regionale. Così come non va trascurato il mutamento del clima politico e la fine della collaborazione di governo tra i partiti della coalizione antifascista¹²⁹.

¹²⁷ Si veda, *supra*.

¹²⁸ Sull'*iter* di elaborazione dello Statuto si rinvia a: G. CONTINI, *Lo statuto della Regione sarda. Documenti sui lavori preparatori*, Milano 1971; M.R. CARDIA, *Le origini dello Statuto speciale per la Sardegna. Il testo, i documenti, i dibattiti*, Sassari 1995.

¹²⁹ Sul punto M.R. CARDIA, *La nascita della regione autonoma della Sardegna, 1953-1948*, Milano, 1992.

A tal proposito, la dottrina ha evidenziato come fosse mancata un'organica riflessione sul tipo e la qualità della specialità da attribuire all'isola, mentre prevalse sia una rivendicazione più quantitativa che qualitativa di attribuzioni, sia un atteggiamento volto a considerare l'autonomia una riparazione per il mancato sviluppo dell'isola imputato al processo di unificazione nazionale¹³⁰.

Gli esiti deludenti del processo statutario in Sardegna determinarono un indebolimento – organizzativo e progettuale – del sardismo e dei movimenti democratici presenti nell'isola. Un'occasione di riscossa fu, però, individuata nella possibilità di una pronta attuazione dell'art. 13 dello Statuto, il quale impegnava lo Stato, col concorso della Regione, a disporre un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola. Già nel 1950 le Camere del lavoro organizzarono un Convegno con la partecipazione di politici, studiosi e tecnici per individuare le cause specifiche della crisi dell'isola; mentre nell'anno successivo fu promosso un Congresso, che Lussu qualificò come la più grande assemblea popolare e di tecnici che l'isola abbia conosciuto nella sua storia: in tale occasione, furono individuati i temi che Piano di Rinascita avrebbe dovuto affrontare (in particolare, il problema demografico, la produzione di energia idrica e termoelettrica necessaria per l'uso agricolo e industriale, la modernizzazione dell'agricoltura)¹³¹.

Anche in questo caso, tuttavia, il territorio sardo non divenne il protagonista sostanziale della propria "rinascita": la proposta di istituire un'apposita Commissione del Consiglio regionale per elaborare un progetto di piano organico per la Sardegna da discutere, poi, con il Governo nazionale non fu accolta; si optò, invece, per la costituzione di una Commissione economica di studio per la rinascita della Sardegna, mentre, in ambito nazionale, si tentò di inserire l'attuazione dell'art. 13 dello Statuto sardo all'interno delle competenze dell'istituenda Cassa per il Mezzogiorno: in tal modo, la specificità della realtà sarda fu trattata come un aspetto del problema generale del sottosviluppo del meridione d'Italia.

Nel dicembre del 1951 fu formalmente istituito un Comitato tecnico

¹³⁰ Per riferimenti generali circa i caratteri dello Statuto sardo si vedano i contributi di: A. CARTA, *La nascita dello Statuto sardo: storia del depotenziamento dell'autonomia*, in *Studi economico giuridici*, 1978-79; G.G. ORTU, *Storia e progetto dell'autonomia. Percorsi e profili dell'autonomismo sardo nel Novecento*, Cagliari, 1998; U. CARDIA, *Autonomia sarda (Un'idea che attraversa i secoli)*, Cagliari, 1999; G. CONTINI, *Lo Statuto della Regione sarda. Documenti sui lavori preparatori*, Milano, 1971; P. PINNA, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3. Statuto speciale per la Sardegna*, in *Commentario della Sardegna Autonomistica (1948-1985)*, Cagliari, 1985.

¹³¹ Cfr., F. SODDU, *La "cultura della Rinascita": politica e istituzioni in Sardegna (1950-1970)*, Sassari, 1992, 18 ss.

per lo studio del Piano di Rinascita della Sardegna, il cui *iter* fu assai travagliato, dal momento che iniziò a lavorare solo nel 1954 per mancanza di finanziamenti e concluse i lavori dopo quattro anni, con un risultato tanto insoddisfacente che dovette essere istituita un'ulteriore Commissione con il compito di formulare "proposte concrete".

Questa esperienza generò grandi aspettative, ma produsse risultati tardivi e poco incisivi; inoltre, sotto il profilo dei contenuti, privilegiò i temi industriali rispetto all'agricoltura e sottovalutò le risorse ambientali dell'isola e le sue produzioni tradizionali¹³².

Rispetto alle esperienze trattate in precedenza, l'assetto istituzionale dei territori delle Alpi orientali ha subito dei ritardi, in quanto l'elaborazione degli Statuti era fortemente condizionata dal contesto internazionale. Nel caso dei territori del Trentino (di lingua italiana) e del Tirolo meridionale (di lingua tedesca) il percorso autonomistico fu complicato dalla loro collocazione geopolitica di quei territori.

Già nel corso delle guerre napoleoniche tra il 1803 e il 1815, essi passarono dal dominio austriaco a quello bavarese e, infine, italiano; successivamente la Convenzione di Parigi tra Francia e Austria del 1809 incorporò il territorio trentino nella Contea del Tirolo. Tuttavia, questo *Land* subì un progressivo depauperamento a causa della diseguale distribuzione delle risorse finanziarie, diventando uno dei territori più poveri dell'Impero: la sua contrapposizione nei confronti del Centro, tuttavia, non fece perno sull'elemento linguistico e sull'irredentistiche, ma ebbe una caratterizzazione eminentemente economica.

Successivamente, al termine della Prima guerra mondiale, sia il Tirolo che il Trentino vennero annessi all'Italia, che attuò una politica di snazionalizzazione dell'area germanofona; tale strategia politica modificò la natura dei movimenti autonomistici che assunsero una caratterizzazione fortemente identitaria e rivolsero la loro protesta nei confronti di Roma¹³³.

ciò determinò una modificazione sia del tipo di autonomismo, il quale si basò sull'elemento sia del destinatario della protesta che si rivolse

Caduto il fascismo, il dibattito sulla condizione giuridica di quei terri-

¹³² La dottrina sul piano di Rinascita è particolarmente vasta, si vedano, esemplificativamente, gli apporti contenuti in: F. SODDU, *La "cultura della Rinascita": politica e istituzioni in Sardegna (1950-1970)*, cit.

¹³³ Sull'origine dei movimenti di autonomia in quei territori, si veda: U.C. ORSINI, *Problemi di un territorio di confine. Trentino e Alto Adige dalla sovranità austriaca all'accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, 1994; A. ZIGER, *Storia della Regione Trentina*, Trento, 1968; A. VADAGNINI, *Origini e sviluppi dell'idea autonomistica, prima, durante e dopo il fascismo*, in *Mondo ladino*, 1-2, 1984, 71 ss.; R. LILL, *Precedenti storici e nascita del problema altoatesino*, in *Alto Adige 1918-1946*, Bolzano, 1988.

tori trovò una prima sintesi provvisoria attorno ad alcuni punti qualificanti: innanzitutto, l'autonomia speciale avrebbe dovuto scaturire da un accordo con l'Austria finalizzato a definire i confini e l'eventuale suddivisione del territorio regionale in due Province autonome; in secondo luogo, dovevano essere nuovamente istituiti i Comuni che erano stati autoritativamente accorpati durante il fascismo e si sarebbe dovuto conservare alcuni istituti propri dell'ordinamento giuridico austriaco. Infine, sotto il profilo dell'architettura costituzionale, si sarebbe dovuto individuare l'assetto istituzionale più idoneo a rappresentare la pluralità etnica del territorio, considerando che, oltre alla dicotomia tra cittadini di lingua italiana e di lingua tedesca, occorreva garantire altre due componenti etniche presenti storicamente nel territorio – i ladini e gli italiani dell'Alto Adige –. Rimanevano irrisolte le scelte relative ad alcune importanti variabili: come prevedere una Regione unica multilinguistica o creare due enti autonomi reciprocamente indipendenti; se tutelare le diverse identità su base individuale o territoriale; quale garanzia offrire alla presenza italiana in Alto Adige e a quella tedesca nel Trentino¹³⁴.

L'orientamento forze politiche coinvolte nel processo statutario può essere sommariamente individuato, accorpandolo in due schieramenti contrapposti.

Il primo – che comprendeva il Partito d'Azione, il Comitato regionale di liberazione nazionale e il Movimento Autonomista Regionale, espressione della popolazione italiana della provincia di Bolzano – si proponeva di inserire l'autonomia nel contesto dell'unità politica dello Stato unitario e nutriva una preferenza per la centralità della Regione rispetto alle due Province. Il Movimento Autonomista Regionale espresse, a sua volta, un orientamento più estremo in ordine a tre questioni: in primo luogo, il territorio della Regione avrebbe dovuto essere individuato secondo i confini della Venezia tridentina del 1919; inoltre, l'assetto istituzionale si sarebbe dovuto fondare sui Comuni e sui Distretti – livelli democratici intermedi tra i cittadini e la Regione –, con conseguente soppressione delle Province di Trento e di Bolzano. Infine, propose di introdurre una competenza legislativa da svolgersi nell'ambito dei principi fissati dal Parlamento nazionale e una competenza residuale della Regione.

Ben diverse furono le posizioni della *Volkspartei* (favorevole all'autodeterminazione del Sud Tirolo) e dell'Associazione Studi Autonomia Regionale, radicata nel Trentino.

La prima presentò un progetto di Statuto che suddivideva il territorio in due Regioni autonome, ciascuna dotata di una competenza legislativa piena

¹³⁴ Si veda P. PICCOLI, *Ventuno testi per uno Statuto*, in P. PICCOLI, A. VADAGNINI, *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010, 83 ss.

nelle materie non riservate allo Stato, con particolare riferimento al diritto agrario, ai masi chiusi, ai libri fondiari e gli usi civici; inoltre, le due Regioni dovevano possedere una competenza di attuazione della legislazione nazionale. Intendeva incrementare il ruolo dei cittadini attraverso la previsione, secondo l'esperienza svizzera, dei referendum propositivi; mentre in materia fiscale le singole Province imponevano e riscuotevano i singoli tributi, versando allo Stato una somma corrispondente alle spese sostenute nel territorio regionale.

Infine, la proposta di Statuto riservava diverse disposizioni a garanzia del carattere multi-etnico della Regione: ipotizzava una rappresentatività degli organi politici in base alla proporzione etnica della popolazione, affermava il diritto di ciascun cittadino di apprendere e usare la propria lingua sia nei rapporti privati che pubblici, mentre gli organi della pubblica amministrazione regionale dovevano rivolgersi al pubblico con la lingua del richiedente. Infine, era previsto l'obbligo per i funzionari statali e regionali di conoscere sufficientemente entrambe le lingue.

A sua volta, l'Associazione Studi Autonomia Regionale presentò un progetto finalizzato sia ad assicurare un'equilibrata rappresentatività dei tre gruppi etnici che compongono la popolazione della Regione (italiano tedesco e ladino), sia a valorizzare la democrazia deliberativa.

Il pluralismo linguistico avrebbe dovuto conformare l'assetto istituzionale della Regione: i Vicepresidenti dell'assemblea e della Giunta dovevano appartenere a un gruppo etnico diverso da quello del Presidente; mentre all'interno dell'assemblea legislativa si sarebbe dovuto istituire un "Comitato delle minoranze" competente a decidere sui provvedimenti in materia di minoranze etniche qualora non si fosse raggiunta una posizione unanime all'interno del Consiglio. Inoltre, i deputati regionali dovevano organizzarsi non in base all'appartenenza politica, ma al gruppo ("Curie etniche") e questo organo doveva avere la competenza in tema di istruzione elementare e materna, attività culturali, nomenclatura e toponomastica, folklore e tutela del paesaggio, fiere e mercati.

La proposta depositata dall'Associazione Studi Autonomia Regionale dedicava anche una particolare attenzione alle procedure per favorire la partecipazione popolare alle decisioni politiche: ispirandosi alla tradizione dei Cantoni svizzeri, riconosceva il diritto popolare a utilizzare l'istituto del referendum propositivo nell'*iter* legislativo e di revisione statutaria¹³⁵.

Tuttavia, il dibattito statutario interno alla Regione si dovette misurare

¹³⁵ Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'ampia documentazione presente in: P. PICCOLI, A. VARDAGNINI, *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010.

con gli esiti dell'Accordo internazionale De Gasperi-Gruber e con la bozza di Statuto predisposto da una Commissione governativa, composta da autorevoli esperti¹³⁶.

Gli obiettivi perseguiti dall'Accordo tra Italia ed Austria furono sintetizzati da De Gasperi nel suo intervento in Assemblea costituente, allorché richiamò l'attenzione sull'opportunità di conseguire una "convivenza amministrativa creando garanzie per i tedeschi all'interno della Regione e per gli italiani dentro la Provincia di Bolzano", superando le politiche di oppressione delle minoranze di lingua tedesca e ladina conseguenti all'annessione del Sud Tirolo all'Italia.

In questa prospettiva, l'Accordo prevedeva il riconoscimento di una specifica autonomia per le due Province, da esercitarsi all'interno dell'autonomia della Regione, nonché una potestà legislativa e amministrativa in ambito provinciale. Siffatta impostazione ebbe la sua concretizzazione normativa nello Statuto speciale del 1948, che suddivise la Regione in due Province con competenza legislativa esclusiva e concorrente; inoltre, il Consiglio regionale era eletto su base provinciale, mentre il Consiglio di ciascuna Provincia era composto dai Consiglieri regionali rappresentanti la Provincia: la dottrina qualificò tale soluzione come un esempio di "autonomia territoriale della minoranza"¹³⁷.

Questa soluzione, tuttavia, non risolse completamente i contenziosi tra i gruppi linguistici e scontentò, in particolare, la minoranza tedesca che ruppe la collaborazione nell'attività di governo della Regione, alimentando anche movimenti di natura terroristica. La tensione che ne seguì generò una controversia internazionale che coinvolse l'ONU, il quale con due risoluzioni auspicò nuove trattative dirette e minacciò, in caso di fallimento delle stesse, un ricorso alla Corte internazionale di giustizia. Per evitare tale eventualità, il Governo italiano istituì una Commissione bilaterale di esperti – la c.d. "Commissione dei diciannove" – la quale concluse i suoi lavori con una importante relazione che aiutò le due parti a definire un "pacchetto" di misure da adottare per favorire le rivendicazioni delle popolazioni altoatesine: di conseguenza, il Parlamento italiano approvò una revisione dello Statuto regionale che spostò molte competenze dalla Regione alle Province, in particolare a quella di Bolzano¹³⁸.

¹³⁶ Fecero parte della Commissione: Bonomi, Einaudi, Ambrosini, Perassi, Uberti, Sorrentino, Innocenti.

¹³⁷ Così, A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975.

¹³⁸ Si tratta del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670. Approvazione del Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Anche l'istituzione del regionalismo speciale in Friuli-Venezia Giulia fu ampiamente condizionata dal contesto politico e internazionale di quell'area geografica, al punto che – al momento dell'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale – il suo inserimento nell'elenco delle Regioni ad autonomia speciale era tutt'altro che scontato.

L'idea di conferire uno *status* di specialità regionale a quei territori affondava le sue radici nelle tragiche vicende dell'Alto Adriatico che – nel periodo 1943-1947 – produssero scontri sanguinosi tra nazionalismi differenti, aggravati da un contrasto di natura ideologica che determinarono una realtà diversa da quella degli altri territori della penisola. A questo quadro politico va aggiunto anche la presenza storica di etnie, di culture locali che avevano nel tempo conservato spazi di autonomia e convivenza; in quell'area geografica si erano mescolate e scontrate nel tempo diverse identità etniche – latina, germanica, slava – e ancora oggi nella Regione si parlano molte lingue (italiano, friulano, sloveno, tedesco, veneto, croato).

Questi elementi non potevano essere trascurati all'atto di definire la mappa territoriale del regionalismo italiano, per cui la motivazione della peculiarità del Friuli-Venezia Giulia fu il «difficile comporsi di varie, e anche contrarie esigenze» che indusse alcuni autori a sostenere che le ragioni giustificatrici un'autonomia differenziata fossero storicamente labili e incerte, a parte il richiamo alla presenza di minoranze linguistiche¹³⁹.

I Costituenti, consapevoli che la soluzione istituzionale fosse condizionata dalle scelte assunte in ambito nazionale, assunsero una posizione interlocutoria, pur riconoscendo il diritto di quei territori di fruire di una condizione di autonomia regionale (ordinaria o speciale). All'interno della Seconda Sottocommissione emerse la volontà di affermare l'esistenza di una

Sul punto si veda: AA.VV., *Atti del Convegno di studio "A cinquant'anni dalla accordo De Gasperi-Gruber"*, Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Trento, 1994; M. COSULICH, M. GAGGERO, *La costruzione della specialità delle Regioni dell'arco alpino orientale nel rapporto tra dimensione internazionale e motivazioni locali. Il caso del Trentino Alto-Adige/Südtirol*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., 283; M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, 1967; E. VALLINI, *La questione dell'Alto Adige*, Firenze, 1961; A. PIZZORUSSO, *Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n.670. Approvazione del Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Bologna, 1995, 544 ss.; F. ZUELLI, P. SCHIERA, 1948-1988. *L'autonomia trentina. Origini ed evoluzione tra storia e diritto*, Trento, 1989; M. GARBARI, D. ZAFFI (a cura di), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, Trento, 1995.

¹³⁹ M. BERTOLISSI, *Statuto Friuli-Venezia Giulia*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 486 ss. Si veda anche: D. ROSSI, *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in *Federalismi.it*, 18, 2020, 18, 263 ss.

regione Friulana (si trasformerà poi in Friuli e Venezia Giulia), comprensiva anche dei territori che sarebbero rimasti italiani in base agli accordi internazionali; fu subito evidente che il *dies a quo* per dare effettività alla specialità di quella regione di confine dipendesse dai tempi e dai modi con cui sarebbe risolta la “questione di Trieste”. Saranno gli sviluppi delle relazioni internazionali a consentire a quei territori: di uscire da quella sorta di limbo in cui erano stati collocati dalla formula dilatoria contenuta nella X disposizione transitoria, secondo cui alla Regione Friuli-Venezia Giulia si dovevano applicare provvisoriamente le norme relative alle autonomie regionali di diritto comune, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l’art. 6 Cost.¹⁴⁰.

Inizialmente, l’Assemblea Costituente, prima di aprire il 29 ottobre 1947 la discussione sull’articolo contenente l’elencazione di tutte le regioni, approvò un ordine del giorno con cui si prevedeva la costituzione delle sole regioni storico-tradizionali, facendo emergere, per il Friuli, l’alternativa tra un’unione con il Veneto (a statuto ordinario) oppure con la Venezia Giulia, che avrebbe dovuto fruire di una condizione di specialità; ma successivamente l’Assemblea tornò sui propri passi, prevedendo la creazione della regione Friuli-Venezia Giulia, dotata provvisoriamente di un’autonomia ordinaria. Spetterà al futuro legislatore determinare le competenze e le ragioni giustificative il riconoscimento di una specialità, alla luce dell’evoluzione del contesto internazionale.

L’opportunità per risolvere i nodi non sciolti in sede costituente relativi alla collocazione istituzionale della Regione si ebbe con l’approvazione del *Memorandum* d’Intesa concluso a Londra il 5 ottobre 1954 tra i Governi dell’Italia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e della Jugoslavia concernente l’amministrazione provvisoria del “Territorio libero di Trieste e la sua divisione in due zone”. In particolare, il documento prevedeva sia che si ponesse termine al Governo militare nelle Zone A e B e che i governi italiano e jugoslavo nominassero una Commissione per la demarcazione dei territori e raggiungessero un accordo per garantire la mobilità tra i territori e i diritti degli individui che intendono trasferirsi da una zona all’altra. Inoltre, il governo italiano si doveva impegnare a mantenere il Porto Franco a Trieste, mentre le due parti debbono raggiungere.

¹⁴⁰ In materia si veda: D. ROSSI, *L’invenzione di una Regione. Le radici storiche dell’autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in *Federalismi.it*, 2020, 18; M. BERTOLISSI, *Statuto Friuli-Venezia Giulia, in Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, cit., 486 ss.

Il *Memorandum* diede avvio a un faticoso percorso politico e istituzionale che troverà il suo approdo finale nella legge costituzionale n. 1 del 1963¹⁴¹.

6. *La stella polare smarrita del regionalismo speciale*

«Benché la specialità regionale sia spesso considerata, in letteratura, un caposaldo dell'architettura repubblicana, tale sua presunta fundamentalità non ha mai dato luogo, in politica, a un'autentica rivalutazione del suo significato, né a una sua adeguata ricollocazione nel mutato contesto generale»¹⁴². Questa valutazione sintetizza la constatazione che il percorso istituzionale delle Regioni speciali si è stato caratterizzato da un lento, ma progressivo appannamento delle ragioni istitutive¹⁴³.

Come si è visto nel paragrafo precedente, la fase istitutiva del regionalismo speciale manifestò la consapevolezza che il suo *principium individuationis* dovesse essere ricercato nel riconoscimento di uno specifico legame con la loro storia e, di conseguenza, nell'attribuzione di coerenti competenze derogatorie rispetto all'ordinamento delle Regioni ordinarie: ciascuna Regione ad autonomia speciale avrebbe dovuto differenziarsi non solo da quelle ordinarie, ma anche dagli altri territori ad autonomia differenziata: in altri termini, doveva possedere una propria "individualità" culturale e storico-politica.

Siffatta specialità avrebbe dovuto consentire, inoltre, di valorizzare tradizioni giuridiche, assetti proprietari risalenti nel tempo o, comunque, anteriori all'unificazione nazionale. Si possono ricordare, a titolo di esempio, la competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta in materia di "usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali", oppure quella della Provincia di Bolzano in tema «di masi chiusi e di comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini». Così come la Regione Sardegna ha potuto regolare in via legislativa l'antico istituto delle "compagnie barracellari", un'associazione di cittadini, costituita su base volontaria, competente a vigilare su proprietà loro affidate, nonché a collaborare con le forze di polizia e le amministrazioni locali. Mentre nel Friuli-Venezia Giulia permane la vigenza di istituti e diritti storici, ti-

¹⁴¹ Si vedano, in merito, gli importanti contributi di: M. UDINA, *Trieste, Un'identità di frontiera*, Torino 1982; ID., *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano, 1969; D. DE CASTRO, *La regione Friuli-Venezia Giulia. Cenni sul problema regionale e proposta di Statuto*, Bologna, 1955.

¹⁴² V. TEUTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

¹⁴³ Così in G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, 104.

pici della legislazione austriaca ed espressione della tradizione delle comunità locali presenti nei territori di Trieste, della Venezia Giulia e Tridentina¹⁴⁴.

Anche l'*iter* costituente – svoltosi attraverso procedure formalmente distinte, di natura bilaterale – fu regolamentato in modo che tali territori fossero protagonisti nella “costruzione” della propria autonomia¹⁴⁵.

Secondo un orientamento della dottrina, “quel di più” da riconoscere alle Regioni speciali implicava un'autonomia più vasta e un complesso di attribuzioni più intense, non potendo lo *status* di specialità “tradursi nella privazione, anche parziale, di taluni poteri o funzioni garantiti alla Regioni dalla Costituzione”; inoltre, la condizione di specialità si sarebbe dovuta tradurre sotto il profilo giuridico nel riconoscimento di un complesso qualificato di attribuzioni, da esercitarsi tanto nei confronti dello Stato, quanto delle altre Regioni ad autonomia speciale, in modo che la “specialità” si potesse tradurre anche in specificità¹⁴⁶.

In definitiva, gli orientamenti manifestati nel periodo transitorio e in seno all'Assemblea costituente erano sufficientemente espliciti nel ritenere che alle Regioni ad autonomia speciale dovesse essere attribuita una posizione di maggior rilievo, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. A parte un malizioso inciso di Perassi il quale, intervenendo in sede di discussione sul progetto di articolato dell'attuale art. 116 Cost., precisò che le Regioni speciali differivano da quelle ordinarie per “una differenza quantitativa che sarà in più, sebbene non sia escluso che possa essere anche in meno”, si ebbe un sostanziale accordo sul punto che si dovesse attribuire alle Regioni ad autonomia speciale competenze maggiori di quelle previste dal Titolo V della Costituzione per le Regioni ordinarie.

Nonostante queste premesse, si è assistito a un depotenziamento progressivo delle specificità, che si è manifestato in varie tappe e su piani differenti.

Già in occasione dei primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative si è assistito alla disciplina di organi, criteri di distribuzione delle competenze, meccanismi di relazione con lo Stato riconducibili a un'ispirazione comune¹⁴⁷: una tendenza che ha indotto un'autorevole dottrina a

¹⁴⁴ M. COSULICH, G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014.

¹⁴⁵ Vedi *supra*.

¹⁴⁶ Cfr., F. BASSANINI, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle regioni a statuto speciale e sui rapporti tra autonomia speciale ed autonomia ordinaria*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1971, 1732. Si veda anche: AA.VV., *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Padova, 1979; A. AZZENA, *Espansione delle autonomie territoriali e specialità dell'ordinamento sardo*, Pisa, 1979.

¹⁴⁷ Per commenti organici relativi a tali discipline si rinvia a: P. CESAREO, *L'autonomia*

prospettare l'esistenza di un "diritto comune" delle Regioni ad autonomia speciale¹⁴⁸.

Gli elementi di tale ordinamento giuridico "comune" consisterebbe essenzialmente: nell'attribuzione sul piano della potestà legislativa e regolamentare di competenze maggiori e su una gamma più vasta di settori materiali; nella previsione di procedimenti di natura bilaterale nelle relazioni con lo Stato; nella specificità del sistema finanziario; nel riconoscimento di particolari competenze nei confronti degli enti locali della Regione; nell'individuazione di più incisive forme di partecipazione della Regione all'attività dello Stato – con particolare riferimento alla partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri ogniqualvolta si debbano trattare questioni che riguardano direttamente la Regione – ; nell'attribuzione agli organi di governo di una gamma – eterogenea, ma rilevante – di poteri *extra ordinem*¹⁴⁹.

Una seconda occasione di erosione di quel "di più" che avrebbe dovuto caratterizzare la specialità regionale si ebbe in seguito all'attivazione delle Regioni a statuto ordinario, al punto che qualche autore è stato indotto a sostenere che si fosse determinato – nei fatti – un ribaltamento del modello risultante dalla Costituzione: infatti, a partire dal 1970 l'assetto costituzionale delle Regioni speciali, pur godendo formalmente di uno *status* che i primi commentatori hanno avvicinato a quello degli Stati membri di un or-

della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano, Milano, 1957; G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, Milano, 1958; F. BERTOLDI, *Il Trentino-Alto Adige*, Milano, 1958; E. ROTELLI, E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Torino, 1973; R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, 1978; V. BUSCEMA, R. FUSCO, *La Regione Friuli-Venezia Giulia*, Milano, 1982; M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, 1988.

¹⁴⁸ Così, S. BARTOLE, *op. cit.*, 8

¹⁴⁹ Quali, ad esempio, la competenza del Presidente della Regione Sicilia a provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato (art. 31 Statuto Sicilia), la possibilità per la Giunta della Regione Sardegna di chiedere al Governo della Repubblica la sospensione nell'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica e finanziaria, quando questi risulti manifestamente dannoso all'Isola (art. 51 Statuto Sardegna), la facoltà della Giunta regionale della Valle d'Aosta di sciogliere i Consigli dei Comuni e degli altri enti locali, sentito il Consiglio, e con l'osservanza delle norme stabilite dalle leggi dello Stato (art. 43 Statuto Valle d'Aosta) nonché l'esercizio delle funzioni prefettizie da parte del Presidente; l'istituzione nella Regione Trentino-Alto Adige di un Tribunale regionale di giustizia amministrativa con un'autonoma sezione per la provincia di Bolzano dinanzi alla quale possono essere impugnati gli atti amministrativi degli enti ed organi della pubblica amministrazione aventi sede nella Regione e ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico (artt. 91 e 92 St. Trentino-Alto Adige).

dinamento federale¹⁵⁰, ha progressivamente attenuato la qualità della loro autonomia¹⁵¹.

In seguito ai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ordinarie (1977) le autonomie speciali si dovettero paradossalmente impegnare per recuperare a loro favore alcune caratteristiche nei rapporti con lo Stato che erano state riconosciute alle autonomie di diritto comune: rivelatore fu il documento elaborato dalle Regioni speciali in occasione del Convegno su “Il completamento dell’ordinamento regionale per il rinnovamento e la riforma delle istituzioni” – tenutosi a Milano il 20-29 gennaio 1977– nel quale esplicitamente si chiedeva di adeguare lo *status* delle Regioni differenziate ai “nuovi più avanzati criteri voluti per le Regioni a Statuto ordinario”, con particolare riferimento ai criteri di organicità e omogeneità dei settori da trasferire e alla richiesta che “competenze trasferite alle Regioni ordinarie siano riconosciute anche a quelle a Statuto speciale”.

In altri termini, le autonomie speciali si trovarono nella necessità non tanto di difendere i tratti della propria autonomia, quanto di rivendicare l’esercizio di competenze normative e amministrative già attribuite alle Regioni ordinarie; paradossalmente l’omogeneizzazione delle competenze non fu considerato un “pericolo” per la specialità, ma divenne un obiettivo da conseguire¹⁵².

La tendenza all’omologazione tra i due tipi di autonomia ha trovato poi, una conferma in seguito all’approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001 che, per un verso, ha esteso alle Regioni speciali i medesimi caratteri della forma di governo propria delle Regioni ordinarie, mentre, per un altro verso, ha previsto che le norme costituzionali relative alle Regioni ordinarie si applichino anche alle Regioni speciali, qualora prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite¹⁵³.

In definitiva, le Regioni ad autonomia speciale, impegnate nel tentativo

¹⁵⁰ Vedi: E. SPAGNA MUSSO, *Natura degli ordinamenti regionali*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, 668 ss.

¹⁵¹ Così: A. D’ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, 381 ss. Per riferimenti critici circa la parabola delle regioni ad autonomia speciale si veda: A. PUBUSA, *La “specialità” sarda fra realtà e prospettive di riforma*, in *Studi economico -giuridici in memoria di Antonio Basciu*, Napoli, 1985, 313 ss.; B. BALLERO, *L’ordinamento regionale della Sardegna: autonomia e specialità tra norme statutarie e realtà*, Milano, 1986; S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; A. FERRARA, G. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2003.

¹⁵² In proposito: G. ROLLA, *Il decreto di attuazione dello Statuto del 19 giugno 1979, n.348 ed il rilancio dell’autonomia speciale in Sardegna*, in G. ROLLA (a cura di), *L’autonomia regionale sarda. Problemi e prospettive della specialità*, Napoli, 1984, 7 ss.

¹⁵³ Si veda l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

di recuperare il ritardo accumulato nei confronti di quelle ordinarie, hanno finito per trascurare la necessità di aggiornare e rivitalizzare le ragioni fondanti il loro *status di specialità*, proiettando un “cono d’ombra” sulle loro prospettive di evoluzione. Va, tuttavia, ricordato che non solo il legislatore nazionale, ma anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha assecondato, sin dalle sue prime sentenze, la spinta verso l’omogeneizzazione dei due regimi di autonomia territoriale: sia estendendo alcuni limiti formalmente previsti per le sole Regioni ordinarie, sia stemperando – nel nome dell’unità dell’ordinamento e della priorità degli interessi nazionali – alcune peculiarità degli ordinamenti ad autonomia differenziata¹⁵⁴. Un orientamento che ha indotto un autorevole studioso degli ordinamenti regionali ad affermare che “si va sempre di più affermando la tendenza a ravvisare nelle decisioni dei giudici continentali, e con essi di quelli del nostro Paese, il portato non già di una mera traduzione in termini concreti della volontà legislativa, ma il risultato di un processo più complesso, nel quale si inseriscono scelte e valutazioni autonome degli stessi giudici”¹⁵⁵.

L’avvicinamento tra i due contrapposti regimi giuridici indicati dai Costituenti è stato favorito anche dalla teorizzazione e rivendicazione di una forma di regionalismo “intermedio”, che ha trovato la sua base giuridica nella legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha previsto la possibilità di forme di autonomia “asimmetrica”. Tale opportunità è stata considerata come una “presa d’atto” da parte del legislatore costituzionale del “fatto” che si era verificata una disomogeneità all’interno del sistema regionale¹⁵⁶.

Indubbiamente, tale *tertium genus* ha ridotto la distanza tra i due tipi di regionalismo, non solo perché si riconosce ad alcune comunità regionali la possibilità di acquisire maggiori competenze, ma anche in quanto tale ricono-

¹⁵⁴ Basti considerare che sono eminentemente il frutto dell’attività interpretativa del giudice costituzionale la definizione – valida per tutti i tipi di Regioni – dei criteri per individuare i principi unitari, per determinare il concetto legale di materia regionale, per definire i rapporti tra la legislazione statale di principio e le leggi regionali nelle materie a competenza concorrente, per regolare l’esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato.

¹⁵⁵ Così: S. BARTOLE, *Introduzione*, in S. BARTOLE, L. VANDELLI (a cura di), *Le Regioni nella giurisprudenza*, Bologna, 1980, 9.

¹⁵⁶ Il significato da attribuire alla nuova formulazione dell’art. 116 Cost. è stato oggetto di un ampio interesse dottrinale e in tempi recenti tale forma di autonomia è stata rivendicata da alcune Regioni ordinarie e da alcune formazioni politiche. Si veda, in dottrina: G. D’IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in G. D’IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 13 ss.; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 493 ss.; G. ROLLA, *L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, 143 ss.

scimento dovrebbe avvenire sulla base di un sistema di relazioni istituzionali di natura bilaterale, simile a quello delle autonomie speciali. Ciononostante, non va dimenticato che specialità e asimmetria esprimono due fenomeni istituzionali qualitativamente differenti: la prima è generalmente riconducibile a un complesso di fattori di natura culturale, giuridica e politica che hanno le loro radici nella storia; come è stato efficacemente affermato, le autonomie speciali si fondano su elementi pregiuridici, antropologico-culturali, su identità collettive di cui costituiscono la proiezione istituzionale¹⁵⁷.

Invece, l'asimmetria è una manifestazione del potere dispositivo, insito nella nozione stessa di autonomia costituzionale, rafforza, cioè, l'idea che autonomia è sinonimo di differenziazione: Ovviamente, la dimensione quantitativa e qualitativa dell'asimmetria – come bene evidenzia l'esperienza spagnola – deve trovare una giustificazione in elementi riassuntivamente qualificabili come “fatti differenziali”¹⁵⁸. Si introduce, quindi, all'interno del regionalismo di diritto comune, una suddivisione tra regionalismo uniforme e differenziato fondata sul fatto che, nel primo caso, le specificità territoriali sono “neutralizzate” attraverso la progressiva convergenza verso ambiti comuni di competenza e di organizzazione; nel secondo, invece, l'integrazione di un determinato territorio all'interno dell'ordinamento generale è perseguita non disconoscendo alcune specificità territoriali.

7. *La regionalizzazione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea costituente*

La dottrina ha spesso focalizzato la sua attenzione sulla natura pattizia del testo costituzionale, sul tatticismo sotteso ad alcuni accordi, sulle conversioni repentine di alcuni partiti, ma – a nostro avviso – non è stato adeguatamente considerato che l'andamento non lineare del dibattito fu anche la conseguenza di una comune presa di coscienza circa l'inadeguatezza storica della tradizione autonomistica italiana rispetto ai problemi che la Re-

¹⁵⁷ Così, A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

¹⁵⁸ Si veda, in proposito: E. AJA, *El Estado autonomico*, Barcellona, 2003; R. TUR AUSINA, *Lo Stato asimmetrico spagnolo: fatti differenziali e diritti forali*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., 165 ss.

Sul rapporto tra principio dispositivo e asimmetria: C. AGUADO, *El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado*, in *Revista de estudios políticos*, 1997, 143 ss.; J. GARCÍA ROCA, *El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales*, in *Revista de derecho público*, 1984, 11 ss. E G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra riforme fallite e aspirazioni a un regionalismo asimmetrico*, in *Fundamentos*, 2018, 91 ss.

pubblica avrebbe dovuto affrontare: il titolo V della Costituzione non ha rappresentato lo sbocco naturale di un'aspirazione storica, bensì il frutto di una rivisitazione dell'evoluzione storica del pensiero autonomistico, mediata dalla migliore conoscenza delle esperienze maturate in Europa e dalla consapevolezza dei nuovi problemi che l'edificazione del nuovo ordinamento repubblicano avrebbe posto¹⁵⁹.

Il percorso dei Costituenti, tuttavia, trovò la sua stella polare in una comune, duplice consapevolezza. Innanzitutto, ebbero piena consapevolezza che autonomia del territori e unità nazionale possano rappresentare due qualità complementari della forma di Stato repubblicana; inoltre, la rivendicazione di un'ampia autonomia politica per i territori non assunse il significato di una contestazione antiunitaria, bensì fu ritenuta un fattore necessario per potenziare il sistema democratico: un ampio e radicato sistema di autonomie territoriali avrebbe rappresentato un valido antidoto al ribellismo sociale, una risposta inclusiva al malessere sociale del secondo dopoguerra, un fattore di avvicinamento della società alle istituzioni della nuova Repubblica¹⁶⁰.

Diversi fattori contribuirono a far sì che il dibattito in sede costituente sul titolo V della Costituzione fosse tutt'altro che improvvisato: a tale risultato si pervenne grazie sia ai lavori preparatori e alla documentazione predisposti dal Governo, sia all'attenzione che i componenti dell'Assemblea costituente dedicarono alle esperienze europee maturate nel corso del secolo XX. Con riferimento al primo aspetto va sottolineato che il dibattito costituente fu preparato e organizzato dal Ministero per la Costituente, istituito con il decreto luogotenenziale n. 435 del 1945 con il compito specifico di approfondire i delicati problemi di ordine giuridico connessi all'istituzione e ai lavori dell'Assemblea costituente. Le sue attribuzioni fondamentali riguardarono la preparazione della legge elettorale, la cura delle scadenze connesse alla convocazione dell'Assemblea costituente, la raccolta del materiale di studio e di documentazione utile per il lavoro futuro dei costituenti, l'attivazione di informazioni relative agli orientamenti costituzionali presenti nel panorama internazionale. Inoltre, svolse un'utile attività di promozione culturale, volta a diffondere l'ideale costituente attraverso dibattiti, programmi radiofonici, iniziative editoriali. I risultati di questo impegno contengono informazioni ancora oggi di grande interesse per chi studia il diritto costituzionale italiano¹⁶¹.

¹⁵⁹ Così in: G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, 10 ss.

¹⁶⁰ Si veda: E. SANTARELLI, *L'ente regione*, Roma, 1960; E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967; AA.VV., *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, 1975 Bologna.

¹⁶¹ Si veda: L. RONCHETTI, *Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 2.

L'attività di informazione si è articolata nella pubblicazione di diverse collane rivolte a un pubblico diversificato: la collana «Testi e documenti costituzionali» intendeva portare a conoscenza di lettori non specialisti i testi costituzionali dei principali ordinamenti; la serie «Studi storici per la Costituente» aveva l'intento di fornire un primo orientamento storico sui temi che l'Assemblea avrebbe dovuto affrontare; infine, le «Guide alla Costituente» si proponevano di aggiornare sui principali problemi connessi alla ricostruzione democratica del paese. Il complesso dei contributi prodotti dal Ministero per la Costituente si ispirarono all'esigenza culturale di costruire su nuove basi l'identità nazionale, rivalutando la tradizione risorgimentale, nonché alla presentazione delle principali esperienze straniere da prendere come riferimento per fondare il nuovo assetto costituzionale della Repubblica¹⁶².

Il Ministero per la Costituente evitò di dotarsi di una struttura burocratica e preferì operare sulla base di gruppi di studio; in particolare istituì tre Commissioni: una economica (presieduta da De Maria), una per i problemi del lavoro (presieduta da Pesenti), e un'altra sulla riorganizzazione dello Stato (presieduta da Forti). Quest'ultima si suddivise, a sua volta, in cinque sottocommissioni: per i problemi costituzionali, per le autonomie locali, per gli enti pubblici non territoriali, per l'organizzazione sanitaria, per l'organizzazione dello Stato.

Uno dei primi problemi che la Commissione per la riorganizzazione dello Stato dovette affrontare riguardò la puntualizzazione delle sue attribuzioni, non essendo chiaro se dovesse svolgere esclusivamente compiti di ricerca in modo da offrire alla futura Assemblea costituente degli elaborati e del materiale di documentazione; ovvero se dovesse anche provvedere alla redazione di un vero e proprio articolato normativo. Il dubbio fu risolto direttamente dal Ministro, il quale precisò che i compiti della Commissione consistevano nella raccolta e nello studio di elementi attinenti al riassetto dello Stato¹⁶³.

Il tema specifico delle autonomie territoriali fu affrontato dalla Terza Sottocommissione, il cui lavoro si articolò, per un verso, nella predisposizione di un questionario, che venne distribuito al personale politico e accademico, e i cui risultati furono elaborati dall'Istituto centrale di statistica.

¹⁶² Per ulteriori informazioni si rinvia a: R. D'ORAZIO, *La documentazione per la costituente: tra storia e comparazione costituzionale*, in *Nomos*, 3, 2020; A. PERELLI, *Il dibattito sulla regionalizzazione dello Stato nel periodo transitorio*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, cit., 321 ss.

¹⁶³ G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Bologna, 1979. AA.VV., *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Firenze, 1995.

Mentre, per un altro verso, presentò un'ampia relazione finale all'Assemblea costituente.

A proposito del questionario, assume, a nostro avviso, particolare interesse il primo quesito che era stato formulato in questi termini: "nel nuovo assetto dello Stato italiano, ritenete opportuno il ricorso alla forma federale, attribuendo a ogni regione o a gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione?": le risposte negative (1144) prevalsero nettamente su quelle positive (234).

Nel valutare il significato emergente dal questionario si produsse all'interno della Sottocommissione una differenza di vedute: secondo il Presidente, dagli esiti del questionario, emergeva il rifiuto di dar vita a una Federazione di Stati sovrani e che l'opzione autonomistica si riduceva alla volontà che le Regioni fossero dotate di una autonomia normativa e legislativa in materie attribuite dalla Costituzione. Invece, la maggioranza dei componenti la Sottocommissione votò una mozione secondo la quale l'ente rappresentativo dei territori – qualunque fosse il nome (Stato-membro, Cantone, Regione) – dovesse trarre i suoi poteri esclusivamente dalla legge dello Stato, in modo da garantire l'uniformità dei diritti dei cittadini e di affidare a un organo dello Stato (Cassazione o Corte costituzionale) la soluzione di eventuali contenziosi con lo Stato¹⁶⁴.

La Sottocommissione fornì, inoltre, un'aggiornata documentazione del dibattito in tema di regioni e autonomie sviluppatosi nella fase risorgimentale (testi di Gioberti, Rosmini, Mazzini, Cavour, Farini), nella formazione dell'Unità nazionale (testi di Cavour, Farini, Minghetti, Saredo), dopo il primo conflitto mondiale (Sturzo, Vitta), nel periodo transitorio (Zuccharini, Labriola). A testimonianza dell'imparzialità dell'informativa dei lavori della Sottocommissione furono inserite nella relazione finale anche le posizioni anti-regionalistiche (minoritarie) sostenute, ad esempio, da Bonomi e da Salvatorelli; così come è presente una sintesi degli orientamenti manifestati sul tema dai partiti politici nazionali e da alcuni movimenti locali, in particolare quelli che avevano promosso l'autonomia speciale di determinate aree della penisola.

Pur senza presentare una proposta di articolato che avrebbe potuto orientare la libera discussione in seno all'Assemblea costituente, la Sottocommissione concluse i suoi lavori presentando la "fisionomia" che avrebbe dovuto connotare il futuro ordinamento regionale: dovrebbe esercitare un'autonomia che lo collochi a metà strada tra uno Stato federale e un ente autarchico, in grado di esprimere una propria volontà politica, garantita da

¹⁶⁴ Si legga, Commissione per studi attinenti all'organizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente, II, 165 ss.

una Costituzione rigida; inoltre, l'istituzione della Regioni dovrebbe determinare una riduzione dei controlli dello Stato sugli enti territoriali e favorire la trasformazione delle Province in ripartizione decentrata dell'amministrazione statale¹⁶⁵.

In data 15 dicembre 1945 la Presidenza del Consiglio dei ministri trasmise alla Sottocommissione un documento predisposto dall'*Allied Military Government of Occupied Territories* in cui si suggeriva la costituzionalizzazione di un assetto quasi federale articolato in Regioni. Il documento trasmesso dall'Ambasciata degli Stati Uniti d'America proponeva, inoltre, che le materie di competenza regionale siano elencate analiticamente lasciando allo Stato una potestà residuale, che gli organi di governo dell'ente siano eletti dall'organo legislativo regionale e legati da un rapporto di fiducia.

L'influenza del sistema federale nordamericano emerge, invece, nella proposta di individuare nell'organo di vertice del potere giudiziario l'autorità competente a risolvere gli eventuali conflitti di competenza interistituzionali; mentre sembra riecheggiare l'esperienza del federalismo svizzero l'idea di vincolare il governo regionale all'organo legislativo tramite un rapporto di fiducia¹⁶⁶.

L'interesse nei confronti di questa proposta è, a nostro avviso, duplice: da un lato, è singolare che non venga prospettato un sistema istituzionale avvicicabile a quello consolidato nella madrepatria, ma si opti un ente regionale fortemente depotenziato rispetto, ad esempio, alle proposte elaborate dalla Commissione per i problemi dello Stato istituita dal Ministero per la Costituente.

Sempre nel "periodo transitorio" fu istituito nel 1944 un organismo politico per iniziare ad approfondire il tema del regionalismo: si è trattato del "Comitato interpartitico per lo studio della questione regionale", composto da rappresentanti della Democrazia Cristiana, del PSIUP, del Partito Comunista, del Partito d'Azione, del Partito Liberale Italiano e del PDL. Esso affrontò inizialmente l'alternativa tra federalismo o regionalismo pronunciandosi in maggioranza per la soluzione regionale, ma i suoi lavori si arenarono prima ancora di entrare nel merito della proposta a causa delle posizioni divergenti tra chi proponeva di elaborare un articolato normativo e chi, per contro, voleva limitare l'attività del Comitato alla raccolta di materiali e all'individuazione dei principi generali in base ai quali produrre studi

¹⁶⁵ Si veda, Commissione per studi attinenti all'organizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente, II, 260 ss.

¹⁶⁶ Sul punto, A. PERELLI, *Il dibattito sulla regionalizzazione dello Stato nel periodo transitorio*, cit., 323 ss.

e orientare le varie componenti dell'opinione pubblica a favore di un'organizzazione regionale dello Stato.

Il dibattito, nei e tra i partiti, si sviluppò attorno a temi assai divisivi, ma furono affrontati secondo la logica pattizia che ha caratterizzato l'intero dibattito costituente. Le alternative principali che dovevano essere sciolte possono essere sinteticamente indicate nell'opzione tra un regionalismo "spinto" (quasi federale) o un autonomismo "cauto" che non intaccasse la funzione di indirizzo nazionale del Parlamento; nell'individuazione dei limiti alla potestà legislativa regionale; nella compatibilità con il regionalismo della Provincia e della figura del Prefetto.

Un'altra caratteristica generale del dibattito tra i partiti è rappresentata, a nostro avviso, dal fronteggiarsi di tre atteggiamenti diversi su come superare la crisi dello Stato centralizzato ereditato dalla Monarchia e dal fascismo: il primo era favorevole a una forma intermedia tra quella federale e unitaria regolata dal centro; il secondo, decisamente minoritario, proponeva un decentramento di tipo amministrativo, ma non politico; la terza – presente – sia pure con accenti diversi – nella maggioranza delle formazioni politiche antifasciste che erano uscite dalla clandestinità o dall'esilio all'estero, optava per una soluzione "realistica" che tenesse conto dei processi storici in atto, della realtà economica e sociale del paese.

In tema di regionalismo, la linea di demarcazione separò non solo un partito dall'altro, ma anche le forze politiche al loro interno.

Nella Democrazia cristiana esisteva una pluralità di voci e di sfumature nel modo di concepire le future regioni: il pensiero di alcuni dirigenti presentava venature di giusnaturalismo, come nel caso dell'on. Piccioni, il quale evidenziava la preesistenza di "organismi naturali ai quali deve essere consentito di esercitare la loro funzione per l'ordinamento migliore della società" limitando l'azione dei poteri statali¹⁶⁷; così come era ampiamente presente una componente che individuava nelle Regioni l'ambito territoriale al cui interno si poteva esprimere la dimensione comunitaria dello Stato e assicurare la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche¹⁶⁸. Altri dirigenti del partito assegnavano, invece, al costituendo ente regionale il compito di organizzare l'attività dei corpi intermedi (ivi compresa la famiglia) in modo da liberare la società dall'immanenza opprimente dello Stato. D'altra parte, lo stesso Alcide de Gasperi assegnò alle Regioni la duplice funzione

¹⁶⁷ Atti Assemblea costituente, VII, 863.

¹⁶⁸ Sulle posizioni costituenti della Democrazia cristiana si veda: G. RUMI, *La Democrazia Cristiana e l'autonomia regionale*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, in *Regioni e Stato dalla resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975, 291 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Lineamenti programmatici della D.C.*, Milano, 1945, 35 ss.; N. AMORETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Bologna, 1998.

di essere enti di decentramento dell'attività statale ed enti autonomi rappresentativi degli interessi professionali e locale attraverso la loro attività amministrativa¹⁶⁹.

Sostanzialmente omogenea fu la posizione espressa dal Partito Comunista Italiano, che si caratterizzò per una indubbia duttilità: tale atteggiamento fu ben sintetizzato dall'intervento in Assemblea costituente di Renzo Laconi il quale sottolineò l'esigenza di far uscire il dibattito dal piano ideologico e accademico (di pura modellistica istituzionale) per renderlo funzionale al rafforzamento democratico del paese e alle esigenze sociali ed economiche del popolo. A suo avviso, occorre superare le posizioni di principio, assumendo come unico principio non modificabile la sovranità popolare, che si deve esercitare attraverso i partiti e gli istituti di rappresentanza politica. A suo avviso, se nel periodo risorgimentale e di fondazione dello Stato nazionale il principio federale poteva essere utile in quanto anello di congiunzione tra i precedenti "staterelli" e lo Stato, nella fase di costruzione della Repubblica il tema federale potrebbe indebolire lo sforzo di ricostruire la democrazia e di realizzare le importanti riforme economiche e sociali che debbono investire l'intero territorio nazionale.

Richiamando, poi, gli esiti del V Congresso del partito, egli riassunse gli obiettivi istituzionali perseguiti dal partito nell'abolizione del regime prefettizio, nell'opposizione a un assetto federale, nel riconoscimento dell'autonomia dei Comuni e nell'attribuzione alle Regioni di competenze economiche e di un potere legislativo da esercitarsi nell'ambito dei principi fissati da leggi dello Stato¹⁷⁰. Anche l'on. Grieco, intervenendo a conclusione del dibattito sul Titolo V della Costituzione, rimarcò l'esigenza che le nascenti regioni favoriscano "la formazione di una nuova classe dirigente", ma, nel medesimo tempo, avvertì come tale nuova istituzione si dovesse sperimentare con cautela, evitando ogni possibile "frantumazione del potere dello Stato"¹⁷¹.

D'altra parte, che questa fosse una preoccupazione ampiamente condivisa all'interno dell'Assemblea costituente è confermato dalla presenza nel testo costituzionale di numerose disposizioni che si premurano di sviluppare il sistema delle autonomie territoriali all'interno di un contesto istituzionale attento alla cura degli interessi nazionali e dei principi unitari dell'ordinamento. Si pensi, ad esempio, alle norme che attribuiscono allo Stato compe-

¹⁶⁹ Si veda E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 268.

¹⁷⁰ Cfr., R. LACONI, *La posizione dei comunisti sull'ente regione*, in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 319 ss.

¹⁷¹ Atti Assemblea costituente, III, 2255. Sul punto si veda: E. RAGIONIERI, *Il PCI e l'avvento della regione in Italia*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla costituente*, cit., 279.

tenze specifiche affinché le differenze tra le diverse regionali non menomino la parità tra i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali e il principio di solidarietà; alla competenza della legge statale di determinare i principi fondamentali all'interno dei quali la Regione può esercitare la propria potestà legislativa; alla scelta di regolare l'autonomia finanziaria delle Regioni, coordinandola con la finanza dello Stato. Così come va trascurato l'articolato sistema di controlli preventivi sugli organi – come il potere statale di scioglimento dei Consigli regionali – e sugli atti normativi delle Regioni; nonché il divieto per le Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o che limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Un maggior legame culturale con il pensiero federale dell'inizio del secolo XX era presente, invece, nelle posizioni del Partito Repubblicano Italiano; in particolare, di Oliviero Zuccarini che fu un deciso sostenitore della necessità di abolire le Province – retaggio del regime dittatoriale napoleonico – e della centralità dei Comuni, che avrebbero dovuto essere garantiti dal testo della Costituzione. Il Comune, più che un ente pubblico dovrebbe essere qualificato come un libero raggruppamento di cittadini, mentre i suoi confini dovrebbero scaturire dall'autodeterminazione delle popolazioni interessate: in questa prospettiva la Regione avrebbe dovuto rappresentare, entro la struttura dello Stato, un'«unità di tradizioni, di cultura, di economia».

La visione del regionalismo di Meuccio Ruini – nonostante la sua posizione di presidente della Commissione dei 75 settantacinque e il suo credito scientifico – ebbe un seguito limitato nel dibattito costituente. Tuttavia, ebbe il merito di chiarire alcuni aspetti essenziali del problema: innanzitutto, il tema dell'autonomia regionale si poneva nella nuova realtà repubblicana in modo differente rispetto alle precedenti fasi storiche; oramai, lo Stato nazionale si era consolidato e non avrebbe potuto essere messo in discussione, anche perché la sua esistenza era una condizione necessaria per assicurare l'eguaglianza nella fruizione dei diritti. Inoltre, caldeggiò con convinzione l'idea che l'ordinamento regionale dovesse nascere su impulso dello Stato, secondo una prospettiva devolutiva che trova conferma nella stesura dell'art. 5 Cost., il quale, delinea un processo discendente di costruzione dei diversi livelli istituzionali (lo Stato “promuove” l'autonomia delle comunità territoriali), in contrapposizione con le aspettative manifestate in passato dai fautori del federalismo.

Perplessità suscitò l'idea che il Consiglio regionale potesse essere solo in parte elettivo e aperto alla rappresentanza delle categorie economiche e professionali; mentre fu decisamente contestata la proposta che il Consiglio regionale fosse privo di competenze legislative, limitandosi ad adottare re-

golamenti in materie di interesse locale e a svolgere attività di controllo e di vigilanza sulla gestione dei servizi locali statali.

Le differenti prospettive emerse dalle posizioni di partiti politici hanno rappresentato la base per i lavori dell'Assemblea costituente, che operò con la prospettiva di individuare sui singoli temi la soluzione che poteva ricevere la maggioranza dei consensi: come ha messo in evidenza Ambrosini nell'illustrare la proposta uscita dai lavori della Commissione "si è trattato di una mediazione in coerenza con il carattere pattizio che aveva già ispirato l'approvazione della prima parte della Costituzione; lo spirito con cui aveva lavorato era quello di individuare la soluzione che poteva ricevere la maggioranza dei consensi"¹⁷².

I criteri che informarono i lavori dei Commissari furono essenzialmente tre: innanzitutto la convinzione che l'accentramento e l'uniformità politica e amministrativa avevano causato dei gravi danni, dal momento che un'attività legislativa centralizzata non poteva considerare la varietà delle situazioni e delle esigenze regionali; quindi la consapevolezza che il mero decentramento gerarchico e burocratico non fosse adeguato a soddisfare le necessità delle diverse popolazioni. Infine, la comune convinzione che si dovesse passare dall'autarchia all'autonomia, estendendo il decentramento dall'ambito amministrativo a quello legislativo.

Anche il progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 alla Presidenza dell'Assemblea costituente manifestò un atteggiamento di cautela nei confronti della "novità" costituita dall'adesione al principio dell'autonomia regionale e l'articolato predisposto fu sostanzialmente conservato nei suoi cardini essenziali nel corso del dibattito in Assemblea costituente¹⁷³.

Più nello specifico, individuò tre tipi di potestà legislativa: il primo, avvicicabile a quella primaria delle Regioni ad autonomia speciale, elencava le materie in cui le regioni potevano legiferare in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento dello Stato, nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi della Nazione e delle altre Regioni; il secondo, consentiva di approvare leggi "nell'ambito dei principi e delle direttive che la Repubblica ritenga stabilire con legge allo scopo di una loro

¹⁷² Vedi: G. AMBROSINI, *Il sistema regionale italiano*, in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 310 ss.

¹⁷³ A parte l'inserimento del testo con cui iniziava il Titolo V tra i principi della Repubblica: «La Repubblica italiana, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali. Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo. Adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

disciplina uniforme”; il terzo, infine, permetteva di integrare le leggi nazionali per adeguarle alle specificità regionale.

Per quanto concerne, poi, l’organizzazione politica dell’ente – a parte l’adozione della figura della Deputazione invece della Giunta regionale – fu prevista l’elezione degli organi esecutivi da parte del Consiglio; nonché la possibilità di scioglimento dell’Assemblea da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei ministri su deliberazione conforme del Senato. Il Governo, poi, avrebbe potuto esercitare la competenza di rinviare i disegni di legge regionali per incompetenza o contrasto con gli interessi nazionali e delle altre regioni; mentre un organo centrale esercitava il controllo sulla legittimità degli atti delle Regioni. Infine, il progetto del titolo V della Costituzione prevedeva che gli Statuti regionali fossero in armonia con le disposizioni costituzionali e approvati dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei consiglieri e con quella dei due terzi dei presenti.

Il testo redatto dalla Commissione dei settantacinque, se confrontato le aspettative maturate nel corso del periodo transitorio, marcava un evidente depotenziamento del regionalismo rispetto alle attese iniziali del movimento antifascista. Per considerare questa la parabola riduttiva è interessante far riferimento agli interventi di Gaspare Ambrosini, che può sicuramente essere annoverato tra gli artefici principali delle disposizioni costituzionali in materia di ordinamento regionale¹⁷⁴: egli, aprendo i lavori della Seconda Sottocommissione dell’Assemblea costituente, aveva proposto l’istituzione di un ente regionale dotato di autonomia politica, con una competenza legislativa sia esclusiva che concorrente, dotato di adeguate risorse finanziarie e di un’ampia competenza amministrativa; tuttavia, il testo che uscì dai lavori della Seconda Sottocommissione fu espressione di una mediazione che scartò le due prospettive estreme rappresentate, da un lato, dall’opzione federale ritenuta pericolosa perché idonea ad alimentare tendenze disgregatrici dell’unità nazionale, dall’altro lato, dalla regressione dal principio di autonomia politica dei territori a quello di decentramento¹⁷⁵.

I lavori dell’Assemblea costituente si sono svolti – sotto il profilo comparato – sotto il segno di due stelle polari: il regionalismo spagnolo della

¹⁷⁴ Il suo apporto fu importante non soltanto per i suoi studi in materia (G. AMBROSI-
NI, *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma, 1946), ma
anche per il compito che gli fu affidato di svolgere la relazione introduttiva nella Seconda
Sottocommissione. Sul punto si veda: R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/
federalismo in salsa italiana: la questione irrisolta della forma territoriale dello Stato*, in *Lo
Stato*, 10, 2018, 150 ss.

¹⁷⁵ Si veda: A. TRUINI, *La questione territoriale italiana: 1860-2000*, Università Roma tre,
Roma, 2002, 52 ss. N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita
delle regioni*, Bologna, 1998.

seconda Repubblica e il federalismo mitteleuropeo (soprattutto tedesco). Quest'ultimo riecheggì negli apporti di Gaspare Ambrosini e di Costantino Mortati: del primo fu utile la conoscenza dei classici di lingua tedesca, mentre si deve a Mortati la traduzione e il commento della Costituzione di *Weimar*, apparsa nella collana di volumi che il Ministero della Costituente aveva promosso nel 1946 in vista della redazione della nuova Costituzione italiana.

L'esperienza della Costituzione spagnola del 1931, a sua volta, essa aveva suscitato un grande interesse presso la più autorevole dottrina italiana di diritto costituzionale: si possono segnalare, in proposito, gli studi di Tancredi Gatti, *La Costituzione della Repubblica spagnola del 9 dicembre del 1931*, Città di Castello 1932; di Gaspare Ambrosini, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata Monarchia austriaca e dell'attuale Repubblica spagnola*, Palermo, 1933; di Amedeo Giannini, *La Costituzione spagnola del 1931*, Roma, 1934; di Franco Pierandrei, *La Costituzione spagnola del 9 del dicembre del 1931*, Firenze 1946.

L'*imprinting* del "modello" spagnolo è presente in diversi articoli del titolo V della Costituzione, come l'enumerazione delle materie riservate alla potestà legislativa delle Regioni, l'individuazione di due tipi di autonomia regionale alla luce delle peculiarità storiche dei diversi territori, la riserva allo Statuto regionale dell'individuazione delle materie di competenza delle autonomie speciali. Mentre sembra riconducibile al federalismo mitteleuropeo la scelta di dotare tutte le Regioni di diritto comune delle medesime attribuzioni, nonché la costituzionalizzazione dei criteri per la ripartizione delle competenze tra centro e territori.

La rilettura dei lavori dell'Assemblea costituente potrebbe provocare una sensazione di "occasione perduta", se non fosse per la scelta di inserire il principio di autonomia tra i principi costituzionali (invece, dell'originaria collocazione, prevista all'inizio del Titolo V della Costituzione): in tal modo, la regionalizzazione è assurda al rango di principio caratterizzante la Repubblica, non suscettibile in quanto tale di revisione costituzionale; inoltre, la decisione di inserire l'autonomia dei territori tra i principi supremi ha ribaltato molte delle impostazioni culturali e politiche che avevano alimentato la formazione dello Stato nazionale e la sua degenerazione nel totalitarismo.

Infatti, la Costituzione repubblicana ha affermato per la prima volta la compatibilità tra natura unitaria della Repubblica e autonomia politica dei territori, purché questi ultimi siano integrati all'interno di un medesimo sistema di valori e di principi individuato dalla Costituzione¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Così: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento*, cit., 69.

Spettava, quindi, al legislatore e agli interpreti costituzionali valorizzare le “potenzialità” implicite nel testo dell’art. 5 Cost. A questo proposito, è particolarmente importante l’interpretazione fornita da Giorgio Berti, che ha visto nelle disposizioni presenti in tale articolo la prospettiva di una nuova forma di Stato (il c.d. Stato delle autonomie), in cui gli enti rappresentativi dei territori assumono in piccolo la stessa fisionomia dello Stato repubblicano per quanto concerne il rapporto che la società ha con i loro enti rappresentativi: l’art. 5 Cost., in altri termini, prefigurerebbe un assetto istituzionale attraverso cui la società “obbedendo a comuni regole di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli istituzionali” e (aggiungerei) alle diverse specificità dei territori¹⁷⁷.

8. *Sviluppo e riconfigurazione del regionalismo ordinario*

Nel rendimento delle istituzioni il “fattore tempo” ha un ruolo importante: una riforma costituzionale formalmente valida, ma applicata in un contesto sociale impreparato a riceverla non riesce a germogliare adeguatamente; così come una riforma ritenuta, da tempo, necessaria, ma sempre rinviata, può apparire inadeguata rispetto alle nuove esigenze istituzionali. Nel caso specifico dell’introduzione dell’ordinamento regionale, il ritardo nella sua attuazione ha prodotto non soltanto un’omissione costituzionale, ma anche una deviazione dalle scelte originarie.

Di tale rischio fu consapevole la stessa Assemblea costituente, la quale si premurò di fissare tempi rapidi per l’attivazione del titolo V: secondo l’VIII disposizione transitoria della Costituzione, i nuovi Consigli regionali avrebbero dovuto essere eletti entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione, mentre la IX disposizione transitoria assegnava al Parlamento tre anni di tempo per adeguare la legislazione statale alle nuove competenze regionali.

Ciononostante, l’ordinamento regionale decollò con molto ritardo a causa di motivazioni diverse, ma concomitanti¹⁷⁸; mentre, nel frattempo, tanto il legislatore nazionale, quanto alcuni settori della dottrina cercarono di restringere l’autonomia dei nuovi enti territoriale ovvero, in caso di interpretazioni plurisenso di alcune norme costituzionali, optarono per quelle più favorevoli al principio unitario.

¹⁷⁷ Si veda: G. BERTI, *Art. 5*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, cit., 278.

¹⁷⁸ Dal prevalere all’interno dei partiti di maggioranza di posizioni centraliste all’azione frenante svolta degli apparati ministeriali preoccupati di perdere competenze e quote importanti di potere decisionale; sino alle preoccupazioni per l’eccessivo onere per le finanze pubbliche che sarebbe potuto derivare dall’attivazione del regionalismo ordinario.

Dal 1948 sino alla metà degli anni 60 del secolo scorso, si sviluppò in Italia una forte opposizione all'attuazione del nuovo ordinamento regionale, che ha coinvolto settori eterogenei del paese: dalla destra del Movimento Sociale Italiano ai liberali, sino alla democrazia cristiana la quale, una volta acquisito un ampio consenso elettorale e la presenza maggioritaria all'interno del Governo e del Parlamento, scelse un atteggiamento dilatorio.

Nel 1948 il Movimento Sociale Italiano presentò una petizione al Parlamento nella quale si chiedeva di procedere alla revisione costituzionale delle parti relative all'ordinamento regionale, sostituendo all'autonomia un ampio decentramento burocratico e istituzionale. Secondo un'altra prospettiva, Gaetano Salvemini – nonostante la sua formazione socialista e meridionalista – in un articolo uscito nella rivista “Il ponte” del luglio 1949, lamentò i difetti della scelta costituente, accusando la maggioranza dell'Assemblea costituente di aver dato vita a un “vaso vuoto con sopra la targhetta regione” senza riempirlo dei necessari contenuti: in particolare, criticò la scelta di conservare il potere prefettizio¹⁷⁹.

A loro volta, le forze politiche che avevano ottenuto un'ampia maggioranza nelle prime elezioni del Parlamento repubblicano adottarono una tattica dilatoria: non attuarono i molti adempimenti che l'Assemblea costituente aveva lasciato in eredità al Parlamento e, quando lo fecero, prevalse un'interpretazione riduttiva del testo della Costituzione.

Basti considerare che le prime proposte in materia di elezioni regionali prevedevano bensì l'elezione indiretta da parte dei consiglieri delle Province facenti parte del territorio regionale; mentre, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, la legge 10 febbraio 1953, n. 62 impediva alle autonomie regionali di legiferare in assenza della definizione da parte dello Stato avesse dei principi delle materie, con la conseguenza che l'inerzia statale avrebbe bloccato il funzionamento delle Regioni¹⁸⁰. A sua volta, la possibilità per le Regioni ordinarie di esercitare le competenze amministrative e legislative fu inizialmente condizionata dalla necessaria approvazione da parte dello Stato di apposite leggi di trasferimento delle funzioni amministrative (VIII disposizione transitoria della Costituzione).

Le aspettative dei fautori del regionalismo andarono deluse, al punto che Piero Calamandrei condannò la disinvoltura con cui il Parlamento successi-

¹⁷⁹ Si veda: G. SALVEMINI, *Autocritica di un meridionalista*, in E. SANTARELLI, *Dossier sulle Regioni*, cit., 357 ss.

¹⁸⁰ L'art. 9 della legge, infatti, dispone che «il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale».

vo alla Costituente dimostrò di non voler prendere sul serio le prescrizioni della Costituzione: a suo avviso, infatti, la mancata istituzione delle Regioni ha costituito un *vulnus* costituzionale che ha riguardato un aspetto qualificante la rinascita democratica dello Stato¹⁸¹.

Infine, non va trascurato il ruolo svolto da ampi settori della dottrina pubblicistica, i quali assecondarono la tendenza a inserire la “novità” rappresentata dal nuovo ente di rappresentanza delle comunità territoriali nell’alveo delle consolidate teorie relative al sistema degli enti locali territoriali o degli enti autarchici. Infatti, negli anni immediatamente successivi all’approvazione della carta costituzionale ha avuto un importante seguito – anche per l’autorevolezza degli autori che la sostennero – la catalogazione dell’autonomia regionale tra gli enti di amministrazione indiretta dello Stato o la sua assimilazione alla nozione di autarchia, trattandosi di soggetti eterodiretti dalla volontà superiore espressa dallo Stato¹⁸². Mentre, altri costituzionalisti sostennero che i settori materiali di competenza delle Regioni dovessero essere individuati alla luce del significato che le materie avevano al momento dei lavori dell’Assemblea costituente: una sorta di applicazione” al nascente ordinamento regionale delle teorie “originaliste”¹⁸³.

In altri termini, la dottrina ha prevalentemente interpretato il principio di autonomia di cui all’art. 5 Cost attraverso le lenti del passato «con la conseguente mortificazione delle carica davvero rivoluzionaria che il testo normativo celava»¹⁸⁴. Tale giudizio non deve far trascurare che altri autorevoli giuristi hanno rivisitato la figura dell’autonomia territoriale alla luce della Costituzione, avviando la ricerca costituzionalistica lungo una prospettiva più innovativa: è il caso, ad esempio, di Carlo Esposito che assimilò le Regioni a “ordinamenti particolari entro l’ordinamento territoriale dello Stato”¹⁸⁵; ovvero di Santi Romano, il quale, richiamandosi alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, considerò il nuovo ente un ordinamento giuridico particolare, qualificandolo come un “frammento” dello Stato¹⁸⁶.

Le disposizioni del Titolo V della Costituzione trovarono le condizioni favorevoli per la loro attuazione soltanto alla fine degli anni ’60, in una fase

¹⁸¹ Cfr., P. CALAMANDREI, *Una inadempienza dannosa*, in *Il Ponte*, luglio 1949.

¹⁸² In questo senso, G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Milano, 1951, 95 ss.; R. LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico*, Genova, 1949, 119 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1953, 149 ss.

¹⁸³ È il caso, ad esempio, di M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961.

¹⁸⁴ Così: G. BERTI, *Art.5 Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 277.

¹⁸⁵ Cfr., C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell’art. 5 Cost.*, Padova, 1954, 69 ss.

¹⁸⁶ Così: S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, 149.

sociale, economica e politica di forte cambiamento, in cui il Parlamento ha approvato leggi che intendevano promuovere la partecipazione e il pluralismo, mentre in economia si stavano sperimentando nuove forme di programmazione. Inoltre, si era formato un clima culturale sensibile all'esigenza di migliorare la rappresentatività dei processi decisionali, conferendo maggior visibilità a istanze pluralistiche che non potevano essere interamente canalizzate nell'alveo tradizionale della rappresentanza nazionale¹⁸⁷.

In questo contesto, l'attuazione della regionalizzazione dello Stato fu considerata un possibile volano sia per ridefinire i rapporti tra società civile e politica, sia per realizzare una incisiva riforma dello Stato: nel primo caso, le Regioni avrebbero potuto favorire il pluralismo e la partecipazione; nel secondo, invece, si sarebbero innovati i procedimenti decisionali, riducendo il ruolo degli apparati burocratici e sopprimendo numerosi organismi espressivi di interessi settoriali. L'intenzione di modernizzare il sistema costituzionale attraverso l'attivazione dell'ordinamento regionale si appalesò, soprattutto, nella fase di elaborazione degli Statuti e in occasione dei primi trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali territoriali¹⁸⁸.

In sede statutaria, i neoeletti Consigli regionali interpretarono in chiave estensiva le materie di competenza regionale, particolarmente quelle riconducibili alle nuove sensibilità presenti nella società italiana. Ad esempio, i neo eletti Consigli regionali prestarono attenzione alla tutela dell'ambiente, alla programmazione del territorio o all'erogazione di nuovi servizi in tema di diritti sociali; così come furono individuati nuovi istituti di partecipazione popolare (aumentando i tipi di referendum rispetto a quelli previsti in ambi-

¹⁸⁷ Anche la dottrina pubblicistica manifestò interesse nei confronti della tematica della partecipazione popolare alle funzioni dello Stato. Per riferimenti generali si veda: G. BERTI, *La partecipazione Amministrativa*, Milano, 1973; M. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977; A. SAVIGNANO, *La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1979; M. SCAPARONE, *La partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia*, Milano, 1980.

¹⁸⁸ Per ricostruire il dibattito dottrinale nella fase di avvio delle Regioni ordinarie si trovano utili indicazioni in: F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; G. GUARINO, *Le regioni nell'evoluzione politica e costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1970, 5 ss.; D. SERRANI, *Momento costituente e Statuti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 600 ss.; E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978; F. LEVI, *Regioni e pluralismo*, in *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977, 15 ss.; F. CUOCOLO, *Problemi degli statuti regionali ordinari*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1972, 333 ss.; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano, 1971; U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974.

to nazionale) e di tutela dei cittadini a fronte di casi di *maladministration* (ad esempio, con l'istituzione della figura del Difensore civico).

Con riferimento, poi, alla forma di governo, gli Statuti si proposero di favorire l'apporto delle forze politiche ai processi decisionali potenziando il ruolo delle assemblee legislative nei confronti degli esecutivi e codificando il principio di collegialità di questi ultimi.

A sua volta, l'approvazione del decreto presidenziale n. 616 del 1977 segnò una svolta qualitativa nel modo di concepire il ruolo di ciascun livello istituzionale nell'esercizio delle funzioni amministrative: non solo perché si decentrarono numerose e importanti competenze amministrative, ma anche in quanto si precisarono le relazioni tra la Regione e il sistema delle autonomie locali, definendo l'ossatura di quello che sarà chiamato lo "Stato delle autonomie", basato sul ruolo dei Comuni nell'esercizio delle competenze amministrative di interesse locale e sulla riserva alla Regione di compiti legislativi, di programmazione economica e di governo del territorio. A tal fine, si potenziarono le competenze dei Comuni e delle Province attraverso un'interpretazione estensiva della nozione di "interesse esclusivamente locale", affermando la "centralità" degli enti locali elettivi rispetto a quelli burocratici, molti dei quali furono soppressi.

Inoltre, con tale decreto legislativo – frutto di una trattativa "trilaterale" (Governo, Regioni e Parlamento) favorita dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, nonché di un innovativo coinvolgimento della dottrina attraverso il ruolo assunto da un'ampia Commissione di studio presieduta da M.S. Giannini – si prevede il trasferimento non di singole funzioni, ma di interi settori organici; così come fu introdotto il criterio della clausola residuale a favore delle Regioni, introducendo un istituto tipicamente federale¹⁸⁹.

Nella fase di avvio dell'esperienza regionale l'attivazione delle Regioni ordinarie fu considerata non solo una doverosa attuazione del dettato costituzionale, ma anche un'opportunità per promuovere una riforma complessiva dello Stato, in coerenza con un'interpretazione evolutiva della formula dell'art. 5 Cost.: in tal modo, alle Regioni fu affidata la duplice missione di esprimere gli interessi della comunità territoriali e di favorire una "stagione" di riforme dell'assetto statale¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Sul punto si rinvia: G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, 1979 ss. Si veda anche: AA.VV., *Le Regioni e la riforma dello Stato*, Bologna, 1976; A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979.

¹⁹⁰ Si veda: F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, 56 ss.; E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978.

Terminata la c.d. “ nuova fase costituente”, l’ordinamento regionale sembrò trovare un punto di equilibrio tra le originarie intenzioni dei costituenti e i fermenti innovativi che hanno ispirato la concreta attivazione del Titolo V della Costituzione: in questo periodo si ebbe una modificazione del “ dover essere” dell’ente Regione, prodotta tanto dagli scostamenti dalle originarie intenzioni dei Costituenti – avvenuti in via di prassi o in seguito alla legislazione ordinaria – quanto dalla novità costituita dal potenziamento del ruolo e dei compiti dell’Unione europea.

In primo luogo, si ebbe un graduale passaggio da un regionalismo di tipo garantista a uno di (incerta) natura collaborativa, aperto a criteri di lealtà costituzionale (secondo cui nessun livello istituzionale deve porre in essere comportamenti finalizzati a incrinare la necessaria coesione che deve sussistere tra le singole parti che compongono il tutto) e di collaborazione (che impongono di superare una logica competitiva, a vantaggio del conseguimento di intese nel perseguimento di comuni obiettivi). Infatti, l’esperienza maturata nei primi anni di funzionamento dell’assetto regionale aveva fatto maturare la consapevolezza che l’efficacia complessiva della forma di Stato regionale richiedesse la presenza – introdotta in via legislativa a causa del “ silenzio” della Carta costituzionale – di alcuni istituti di collaborazione e di coordinamento.

In secondo luogo, l’elaborazione dottrinale aiutò le Regioni ad ampliare i margini della loro autonomia legislativa e amministrativa attraverso l’individuazione di nuovi criteri di interpretazione degli elenchi contenuti nell’art. 117 Cost. e negli Statuti regionali. Gli orientamenti che, prima, avevano adottato un criterio letterale, etimologico delle espressioni linguistiche utilizzate dal legislatore costituzionale, deperirono rapidamente in quanto l’esperienza concreta aveva evidenziato che le frontiere delimitatrici le competenze non erano stabili per cui anche l’elencazione più dettagliata si sarebbe esposta a una rapida obsolescenza¹⁹¹.

Un altro fattore che ha inciso in misura significativa sulle relazioni tra lo Stato e le Regioni è riconducibile al rafforzamento dell’integrazione comunitaria, che ha obbligato il sistema costituzionale ad affrontare tematiche inizialmente non previste: dalla disciplina del procedimento di attuazione della normativa comunitaria alla definizione dei rapporti tra le Regioni e gli

¹⁹¹ In merito al problema della definizione giuridica delle materie, si vedano in quel periodo i contributi di: L. PALADIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione della materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971, 3 ss.; G. ROLLA, *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, 100 ss.; Più in generale: A. D’ATENA, *L’autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992.

organi comunitari, alla previsione di poteri statali di intervento in caso di inadempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni.

Inoltre, l'ordinamento comunitario costrinse lo Stato a prevedere un sistema relazionale tra i livelli istituzionali differente da quello inizialmente delineato dal Titolo V della Costituzione: regolato dal criterio della sussidiarietà al posto di una definizione statica delle competenze, dall'armonizzazione delle normative in sostituzione di una rigida demarcazione delle sfere di attribuzione, dall'introduzione di meccanismi di coordinamento al posto di una rigida riserva di poteri a favore del livello istituzionale sovraordinato¹⁹².

Negli stessi anni, tuttavia, non venne meno l'intento di valorizzare il ruolo dello Stato a garanzia del carattere unitario dell'ordinamento; a questo proposito, è stata determinante la giurisprudenza costituzionale che ha contribuito a circoscrivere gli ambiti di azione normativa delle Regioni all'interno di "confini giuridici" fissati dal legislatore nazionale.

Tale obiettivo è stato conseguito sia elaborando alcune figure giuridiche come l'attività di indirizzo e di coordinamento, l'interesse nazionale o la dimensione degli interessi; sia attribuendo al legislatore statale una competenza esclusiva in settori materiali "trasversali", cioè suscettibili di incidere su una pluralità di materie regionali: è il caso, ad esempio, della riserva a favore dello Stato della competenza in tema di perequazione delle risorse finanziarie, di tutela della concorrenza, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Così come sono stati sottratti alla competenza regionale interi ambiti giuridici – come l'ordinamento civile e penale, le norme processuali – potenzialmente in grado di incidere su tutte le materie di competenza regionale.

Nella stessa prospettiva, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che la competenza delle Regioni in una determinata materia non è astratta, ma diviene effettivamente rivendicabile soltanto nel momento in cui la esercita concretamente: di conseguenza, per un verso, lo Stato ha potuto legiferare in materie di spettanza regionale a fronte di un'inerzia regionale; per un altro verso, si è innovato profondamente il sistema delle fonti affiancando ai tradizionali principi di gerarchia e di competenza anche quello di suppletività e di cedevolezza¹⁹³.

¹⁹² In materia di relazioni tra le Regioni e l'Unione europea la dottrina risultò in quegli anni ampia. A titolo esemplificativo si richiamano i lavori di: P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979; A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981.

¹⁹³ Sugli apporti della giurisprudenza costituzionale nella fase di costruzione e sviluppo del regionalismo si veda: G. BERTI, F. BASSANINI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 176 ss.; S. BARTOLE, L.

Tuttavia, con il passare del tempo, gli spazi per un intervento creativo del giudice costituzionale si sono, a poco a poco, circoscritti a fronte di un crescente attivismo del legislatore statale, impegnato – soprattutto – a individuare, da un lato, nuovi criteri di distribuzione delle competenze tra i livelli istituzionali e, dall'altro lato, gli organi e le procedure idonee ad assicurare un efficace raccordo interistituzionale¹⁹⁴.

Un momento di discontinuità nell'evoluzione del regionalismo si ebbe nel corso degli anni '90 allorché, in concomitanza con una crisi del sistema dei partiti politici, si modificarono sia la concezione dell'autonomia delle comunità territoriali, sia i lineamenti della rappresentanza politica e della forma di governo delle Regioni¹⁹⁵.

L'idea di Regione che aveva ispirato la fase costituente e l'avvio dell'esperienza regionale – attenta alla dimensione politica dell'autonomia territoriale e alla sua possibilità di riformare la Repubblica in senso pluralistico – ha iniziato ad appannarsi: si rafforzò, invece, una visione dell'autonomia di tipo funzionale, intesa come mezzo per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche, per semplificare i processi di decisione politica. Inoltre, anche le Regioni furono investite dall'esplosione della corruzione politica, con la conseguente crisi di legittimazione degli enti e degli organi rappresentativi; così come furono oggetto di critiche serrate da chi considerava il pluralismo istituzionale un freno alle potenzialità di sviluppo dell'economia.

Per contrastare tale deriva, il legislatore approvò diverse norme in materia di organizzazione e di competenze regionali, tra le quali spiccano la legge n. 59 del 1997 e i decreti legislativi n. 281 del 1997 e n. 112 del 1998. La prima, oltre ad aver esteso la competenza regionale a ogni settore materiale non riservato al legislatore statale, ha anticipato alcune caratteristiche della riforma costituzionale del 2001: ha individuato nei Comuni i titolari in via primaria delle funzioni amministrative, ha codificato il principio di sussidiarietà nella ripartizione dei compiti tra i livelli istituzionali, ha semplificato i controlli statali sugli atti amministrativi e regolamentari delle Regioni¹⁹⁶.

VANDELLI (a cura di), *Le regioni nella giurisprudenza*, Bologna, 1981; AA.VV., *Corte costituzionale e regioni*, Napoli, 1988; S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE (a cura di), *Regioni e corte costituzionale: l'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, 1988.

¹⁹⁴ Cfr., G. ROLLA, *El sistema de distribución de competencias ente el Estado y las Regiones en Italia: aspectos de su evolución*, in *Revista vasca de administración pública*, 1993, 207 ss.; G.F. FERRARI, *Il regionalismo a Costituzione invariata: lo stato dell'arte all'entrata in vigore del nuovo Titolo V*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003.

¹⁹⁵ Cfr., A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 208 ss.

¹⁹⁶ Vedi: AA.VV., *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Milano, 1988; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni*

A sua volta, il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha introdotto nel sistema alcuni importanti organi di collaborazione e di coordinamento dell'azione amministrativa, disciplinando la composizione e i poteri della Conferenza permanente per i rapporti dello Stato con le Regioni e le Province autonome, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, della Conferenza unificata¹⁹⁷. Mentre, il decreto legislativo n.112 del 1998 ha sia favorito un ulteriore decentramento di funzioni amministrative a vantaggio delle Regioni e degli enti locali territoriali, sia generalizzato l'esercizio del potere sostitutivo, introducendo un meccanismo sanzionatorio in caso di inerzia o grave ritardo nell'adozione di atti obbligatori da parte delle Regioni e degli enti locali territoriali.

Tuttavia, l'evoluzione dell'ordinamento regionale – accompagnata da un sostanzioso processo di riforma che ha coinvolto l'organizzazione e l'azione dello Stato¹⁹⁸ – non ha prodotto esiti univoci.

Accanto a innovazioni che hanno migliorato la flessibilità e il dinamismo del sistema si sono registrate spinte tese a limitare il pluralismo dei livelli istituzionali e – secondo un'acuta osservazione risalente all'avvio dell'esperienza regionale – a evitare che il regionalismo perseguisse “indirizzi eterodossi”: tali, cioè, da mettere a rischio la secolare aspirazione dello Stato italiano all'uniformità istituzionale e all'omogeneità politica¹⁹⁹. A questo proposito, non si può negare che il legislatore nazionale – assecondato dal giudice costituzionale – sia intervenuto per limitare il potere dispositivo e la capacità di differenziazione normativa delle Regioni.

Il legislatore nazionale ha conformato lo *status* di autonomia delle comunità territoriali ben oltre quanto poteva emergere dalle prime interpretazioni

tra i livelli istituzionali, in *Le Regioni*, 2000, 995 ss.; AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001.

¹⁹⁷ Si veda: P.A. CAPOTOSTI, *Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, 1991, 4 ss.; S. BUDELLI, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, 2006; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 1, 13 ss.

¹⁹⁸ Tra le più significative leggi che in quel periodo hanno interessato l'assetto centrale del Governo e dell'amministrazione pubblica si può richiamare, ad esempio, la legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo, la legge n. 59 del 1997 sulla semplificazione amministrativa; il decreto legislativo n.300 del 1999 sull'organizzazione dei Ministeri, il decreto legislativo n. 303 del 1999 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la legge n. 150 del 2000 sull'attività di informazione e di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni; il decreto legislativo n.165 del 2001 sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Per quanto concerne, poi, al nuovo ordinamento degli enti locali si rinvia, anche per ulteriori riferimenti dottrinali a: G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, 2000.

¹⁹⁹ Così: A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, 196.

del dettato costituzionale; infatti, le leggi del Parlamento hanno costituito un limite all'autonomia statutaria in materia di organizzazione; l'evoluzione della legislazione vigente ha potuto modificare il significato giuridico delle materie regionali; spettava ai decreti di trasferimento delle funzioni fissare il *dies a quo* per l'effettivo esercizio delle competenze amministrative; così come fu riservata allo Stato la determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione delle direttive comunitarie, anche se incidenti su materie di competenza concorrente delle Regioni.

Né va trascurata la funzione omogeneizzante svolta dal sistema dei partiti politici nazionali, i quali hanno cercato di riprodurre nelle comunità locali le dinamiche politiche nazionali, di utilizzare i governi locali come terreno di sperimentazione o di anticipazione di soluzioni da adottare a livello statale, di limitare le spinte alla differenziazione a vantaggio di soluzioni uniformi sull'intero territorio regionale²⁰⁰.

Un apporto importante alla formazione di un regionalismo omogeneo è stato dato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La dottrina si interrogò circa la posizione che il giudice costituzionale avrebbe assunto in merito al contenzioso tra lo Stato e le Regioni: dividendosi tra chi riteneva che la sua giurisprudenza si sarebbe orientata verso la salvaguardia delle prerogative costituzionali delle Regioni e chi, per contro, pensava che l'organo di giustizia costituzionale si sarebbe limitato a confermare nella sostanza le scelte adottate dallo Stato ovvero "concordate" tra i livelli istituzionali, mettendo al loro servizio «il più o meno spiccato acume esegetico dei giudici estensori delle sentenze»²⁰¹.

Se l'attenzione si concentra sugli esiti complessivi della giurisprudenza di quegli anni è possibile, comunque, intravedere nel comportamento del giudice costituzionale una sostanziale coerenza. Per un verso, ha promosso una limitata "attualizzazione" del dettato costituzionale, favorendo il dinamismo nel sistema delle competenze e la collaborazione nelle relazioni interistituzionali: in tal modo, la Corte ha consentito allo Stato di far evolvere i contenuti giuridici delle materie e di esercitare la propria funzione di garante dell'unità dell'ordinamento; così come ha permesso alle Regioni di meglio

²⁰⁰ Tra i molti: G. PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, in *La regionalizzazione*, Milano, 1983, 785 ss.; AA.VV., *Autonomia regionale e sistema dei partiti*, Milano, 1988; A. FEDELE, *Autonomia regionale e sistema dei partiti. Le forme politiche del regionalismo*, Milano, 1988.

²⁰¹ Così: F. BASSANINI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *La corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 219. Per una differente prospettiva, manifestata nel medesimo volume, si veda: G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *La corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, cit., 176 ss. Acute osservazioni sulle posizioni iniziali della Corte costituzionale si rinvencono anche in: L. PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979, 273 ss.

difendere le proprie prerogative legittimando procedimenti di contrattazione e strumenti di partecipazione all'attività decisionale statale.

Per un altro verso, si è mostrata rigida nel fissare le “colonne d’Ercole” a salvaguardia del contesto unitario entro cui le Regioni avrebbero dovuto operare: si deve, infatti, alla sua giurisprudenza l’elaborazione di nozioni chiave, come quelle di interesse nazionale, di attività statale di indirizzo e di coordinamento, di dimensione degli interessi, di “ritaglio” delle competenze regionali per la salvaguardia dell’unitarietà giuridica dell’ordinamento. Sembra, in altri termini, confermata l’intuizione di chi, già nel passato, riteneva che tra autonomia ed unità la Corte costituzionale non avrebbe potuto che scegliere l’unità²⁰².

9. *La travagliata via crucis delle riforme costituzionali: dalle Commissioni bicamerali alla revisione dell'intero Titolo V della Costituzione*

Come si è detto nelle pagine che precedono, il regionalismo si è sviluppato secondo un percorso differente rispetto all’originario disegno dei costituenti, sottoponendo a tensione il “modello” di Regione delineato dalla Costituzione del 1948. Alla fine del secolo scorso, l’idea che aveva ispirato la fase iniziale del regionalismo fu sostituita progressivamente da una prospettiva di tipo funzionalistico: secondo la quale il criterio di riferimento non era costituito tanto da un allargamento degli spazi di partecipazione e di democrazia, quanto dalla ricerca dell’allocazione più razionale delle competenze: con l’obiettivo di migliorare l’efficienza delle politiche pubbliche e di semplificare i processi di decisione politica.

Dinanzi a questo scenario, si sono prospettati due percorsi distinti: il primo – considerando fisiologico un certo disallineamento tra il testo costituzionale e le trasformazioni politiche e sociali intervenute – ha perseguito un’attività di “manutenzione” costituzionale, limitandosi ad aggiornare il testo costituzionale; il secondo – animato da una maggiore progettualità – optò per una organica revisione dell’articolato, che coinvolgesse l’intero titolo V della Costituzione²⁰³.

La prima strategia fu seguita dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nel 1983 e presieduta dal costituente Aldo Bozzi,

²⁰² Così: G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, cit., 174. Si veda anche: L. PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979, 273 ss.; G. ROLLA, *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, 100 ss.

²⁰³ Si veda: A. MORRONE, *L’ordinamento regionale tra riforme e controriforme*, in A. VI-GNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Torino, 2005, 376 ss.

la quale si proponeva essenzialmente di allineare il testo della Costituzione all'ordinamento regionale allora vigente.

In particolare, le proposte di revisione più significative tendevano ad adeguare le materie di competenza concorrente ai settori organici individuati dal decreto di trasferimento n.616 del 1976; nonché a dare un fondamento costituzionale all'attività di indirizzo e di coordinamento. Inoltre, al fine di favorire la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali dello Stato, integrò la Commissione parlamentare per le questioni regionali con 20 rappresentanti delle Regioni e gli attribuì il potere di esprimere un parere consultivo sulle leggi statali che fissano i principi della competenza concorrente delle Regioni²⁰⁴.

Tali proposte non ebbero un seguito legislativo ma la ricerca di possibili "microriforme" non fu interrotta: nel 1991 la Commissione bicamerale per le questioni regionali fu incaricata di svolgere un'indagine conoscitiva che anticipò diversi temi che focalizzeranno il futuro dibattito sulle riforme costituzionali: ad esempio, fu proposto di far eleggere i Presidenti delle Giunte regionali direttamente dal corpo elettorale (soluzione che sarà introdotta in seguito con la legge costituzionale n.1 del 1999) e di modificare la composizione del Senato trasformandolo in Camera rappresentativa delle Regioni.

Nel 1992 venne istituita una nuova Commissione per le riforme costituzionali – presieduta da Nilde Iotti e da Enrico De Mita – la quale approvò alcuni principi direttivi per la riforma della parte seconda della Costituzione; tuttavia, lo scioglimento anticipato del Parlamento ne interruppe i suoi lavori, ma alcune proposte saranno successivamente riprese dalle leggi di revisione costituzionale del 1999 e del 2001: è il caso, ad esempio, dell'attribuzione gli Statuti regionali della decisione sulla forma di governo ovvero del riconoscimento di una competenza regionale esclusiva che si aggiungeva a quella concorrente²⁰⁵.

Infine, una Commissione ministeriale istituita nel 1994, oltre ad anticipare la formulazione del nuovo art. 114 Cost. proponendo l'espressione "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato", suggerì di introdurre innanzi alla Corte costituzionale un ricorso diretto a tutela dell'autonomia locale. Anche in questo caso l'interruzione anticipata della legislatura impedì al Parlamento di portare a termine la procedura di revisione costituzionale.

²⁰⁴ Cfr. S. GALEOTTI, *Le Regioni e la riforma istituzionale*, in *Quaderni regionali*, 1984, 619 ss.

²⁰⁵ I lavori della Commissione Iotti-De Mita sono stati analizzati da: A. BARBERA, L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, 1997, 18 ss.; C. DELL'ACQUA, *La Costituzione vivente. Dalla commissione Bozzi alla bicamerale*, Torino, 1993.

Nella legislatura successiva, il Parlamento istituì una nuova Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, animata da un obiettivo più ambizioso: revisionare non solo gli articoli dedicati all'ordinamento regionale, ma l'intera parte seconda della Costituzione relativa all'organizzazione dello Stato. Per semplificare l'*iter* costituzionale fu introdotta una deroga al procedimento ordinario di cui all'art. 138 Cost.: alla Commissione parlamentare venne riservata la fase dell'iniziativa legislativa, mentre le due Assemblee parlamentari avrebbero dovuto discutere e votare la proposta di revisione costituzionale; inoltre, si stabilì l'obbligatorietà di un referendum popolare sulla legge di revisione²⁰⁶.

Questa Commissione, sotto la presidenza dell'on. D'Alema, lavorò con ritmi intensi, tuttavia, le profonde divisioni tra le forze politiche su aspetti costituzionalmente rilevanti (inerenti, in particolare, alla forma di governo e all'organizzazione dell'ordine giudiziario) produssero una situazione di stallo che indusse le Camere a interrompere prematuramente la discussione parlamentare²⁰⁷.

Verificata l'incapacità del sistema parlamentare italiano di conseguire una *macroconstitutional reform* attraverso l'istituzione di Commissioni bicamerali istituite *ad hoc* o l'introduzione di procedimenti legislativi derogatori, si ritornò realisticamente alle procedure costituzionali ordinarie. Dinanzi al rischio che gli sforzi compiuti nel corso della legislatura andassero perduti – disattendendo così una concorde volontà di procedere a un ammodernamento del sistema costituzionale – i partiti politici ripresero molte delle proposte e delle ipotesi avanzate nel decennio precedente, riuscendo ad approvare in sequenza la legge costituzionale n.1 del 1999, che modificò la forma di governo e la potestà statutaria delle Regioni, la legge costituzionale n. 2 del 2001, che estese alle Regioni ad autonomia speciale i principali contenuti della normativa relativa alle autonomie ordinarie, la legge n. 3 del 2001 che modificò la ripartizione delle competenze normative e amministrative tra i livelli istituzionali e i relativi rapporti finanziari²⁰⁸.

²⁰⁶ Dubbi sulla procedura di revisione adottata in deroga all'art. 138 Cost. e sull'obbligatorietà di un referendum popolare sono stati prospettati da: R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2006, 100 ss. Si veda anche: F. DEL CANTO, *Legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 (Commissione parlamentare per le riforme istituzionali)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, 47ss.

²⁰⁷ I lavori della Commissione sono stati approfonditi da: AA.VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, Padova, 1998; A. BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998.

²⁰⁸ In dottrina, tra i molti: S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; A. D'ATE-

Queste leggi di revisione costituzionale si proponevano sia aggiornare l'articolato del Titolo V Cost. alla luce sia delle problematiche emerse in sede di applicazione del regionalismo individuato dai "padri costituenti"; sia di individuare un assetto istituzionale adeguato alle trasformazioni che avevano interessato l'Italia: ne emerse – come si vedrà in seguito – un nuovo (ma incerto) tipo di regionalismo, una soluzione organizzativa "ibrida" che tentò di armonizzare l'idea di Regione con i caratteri propri di alcune esperienze federali.

Innanzitutto, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. si propose di qualificare la forma di Stato della Repubblica, integrando (e modificando) la formulazione presente negli artt. 5 e 114 Cost. Questi articoli ribadivano la centralità dello Stato all'interno dell'ordinamento repubblicano ed esprimevano una visione gerarchica degli ordinamenti in quanto le Regioni e gli enti locali erano qualificati come una parte dello Stato nazionale (lo Stato si riparte in Comuni, Province e Regioni). Il nuovo testo, invece, si proponeva di indicare un sistema interistituzionale "a rete" costituito sia dallo Stato che da una pluralità di livelli istituzionali autonomi, ma coordinati: con tale soluzione vennero recepite le teorie sul c.d. *multilevel constitutionalism* e la giurisprudenza della Corte costituzionale parlò, in proposito, di «ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti»²⁰⁹.

In secondo luogo, la nuova disciplina della potestà statutaria intese superare gli evidenti limiti dell'originaria formulazione dell'art. 123 Cost., che, dal punto di vista sostanziale individuava un limite statutario nelle leggi della Repubblica, mentre sotto il profilo procedurale prevedeva che gli statuti fossero approvati con legge dello Stato.

A tal fine, la legge costituzionale n.1 del 1999 ha riservato alla Regione la competenza sull'intero procedimento, ha esteso il contenuto necessario delle leggi statutarie anche alla forma di governo di ciascuna Regione, ammettendo la possibilità di assetti politici differenziati tra le Regioni, e incrinando il principio di uniformità che regola la potestà statutaria degli enti locali territoriali. Inoltre, tale legge ha previsto anche una riduzione significativa dei limiti materiali all'autonomia statutaria, abrogando il generico e ambiguo riferimento alle "leggi della Repubblica": è rimasto tuttavia, il limite

NA, *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2000; G.F. FERRARI, G. PARODI, *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; E. ROZO ACUÑA, *Lo Stato e le autonomie: le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione: l'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003; E. MALFATTI, *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (riforma del Titolo)*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Commentario della Costituzione, Bologna, 263 ss.

²⁰⁹ Sentenza Corte cost. sent. n. 389 del 1989.

dell'“armonia con la Costituzione”, una formula dal significato non univoco, dal momento che può essere oggetto di un'interpretazione tanto estensiva (nel senso di ritenere che gli Statuti non solo non possono derogare alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, ma debbono rispettarne anche lo spirito), quanto restrittiva (ritenendo che le Regioni possono adottare delle soluzioni normative che si discostano da quelle costituzionali, purché coerenti con i principi ispiratori).

Inoltre, il legislatore statale è stato attento a evitare che la nuova disciplina della materia rimanga nell'“orbita” propria dei sistemi regionali: a tal fine ha previsto che l'autonomia statutaria assuma una connotazione propriamente organizzativa, senza confondersi con quella propria degli assetti federali compresi che si estende alla disciplina dei diritti e dei doveri e alla regolazione della propria autonomia finanziaria²¹⁰.

Probabilmente, però, l'innovazione più radicale ha riguardato i criteri di ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra lo Stato e le Regioni: se il testo originario dell'art. 117 Cost. aveva optato per la sola elencazione delle materie di competenza regionale – lasciando, inoltre, alla discrezionalità del Parlamento di attribuire alle Regioni la competenza di emanare norme per l'attuazione di leggi della Repubblica – il nuovo sistema di distribuzione della potestà legislativa attribuisce alle Regioni anche una potestà legislativa di tipo esclusivo, la quale si affianca a quella propria dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale. In queste materie, la potestà legislativa delle Regioni e dello Stato sono soggette ai medesimi limiti consistenti nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali²¹¹.

I criteri fatti propri dal legislatore appaiono eterogenei, sembrano voler far convivere all'interno del medesimo articolo sia il criterio federale (enu-

²¹⁰ In proposito: M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forme di governo delle Regioni*, Bologna 2002, 165 ss.; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008; A. D'ATENA, *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione: le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006; G. DI COSIMO, *Statuti atto 2: le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; A. CATELANI *L'attuazione statutaria delle Regioni: un lungo cammino*, Torino, 2008.

²¹¹ Per una organica ricostruzione della nuova ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, vedi: A. RUGGERI, G. SILVESTRI, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 107 ss.; N. ZANON, A. CONCARO, *L'incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; R. TARCHI, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della costituzione e giurisprudenza costituzionale* Torino, 2006; E. MALFATTI, *Legge costituzionale 2001, n. 3*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna, 2006, 285 ss. R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza della Corte costituzionale: 2001- 2014*, Napoli, 2015.

merazione delle sole competenze statali con riserva alle Regioni di quelle non comprese nell'elenco), che quello regionale (enumerazione delle competenze regionali da svolgersi nell'ambito dei principi fissati dal legislatore statale). In sede di realizzazione pratica, poi, tale soluzione ha generato un ampio contenzioso che ha impegnato in misura significativa la Corte costituzionale, che è divenuta il vero arbitro del processo di applicazione della riforma costituzionale.

Inoltre, la portata del riconoscimento che alcuni ambiti materiali siano riservati in via esclusiva ai legislatori regionali ha trovato un limite sostanziale nella scelta di elencare tra le attività riservate alla legge statale non "materie", ma delle finalità da conseguire (come, ad esempio, nel caso della tutela dell'ambiente, nella salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere assicurate in tutto il territorio nazionale) o una pluralità di ambiti tematici (come nel caso del diritto penale e civile) suscettibili di limitare la legislazione regionale²¹².

Per quanto concerne, infine, l'attività amministrativa, la riforma costituzionale del 2001 non ha seguito il criterio – tipicamente federale – del parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa: la disciplina introdotta possiede una sua originalità, dal momento che non si rifà né al criterio devolutivo – secondo cui lo Stato e le Regioni trasferiscono con appositi decreti le funzioni che gli enti locali possono esercitare –, né alla tecnica degli elenchi, che distingue la competenza in base alle materie o a settori organici. Fissa un principio, secondo il quale l'esercizio della funzione amministrativa deve essere attribuita in via prioritaria ai Comuni; e codifica alcuni criteri interpretativi secondo cui la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali deve tener conto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza.

Manca, invece, nel testo dell'art. 118 Cost. ogni indicazione utile a orientare il legislatore circa i significati da attribuire a tali criteri; compito che è stato affidato alla giurisprudenza costituzionale e alla dottrina, che hanno cercato di sopperire a tale carenza suggerendo alcuni possibili significati: ad esempio, il criterio della differenziazione dovrebbe indurre il legislatore a considerare le caratteristiche (associative, demografiche, territoriali e strutturali) degli enti locali territoriali; mentre, l'adeguatezza dovrebbe prendere in considerazione l'idoneità organizzativa delle singole amministrazioni a garantire, singolarmente o in forma associata, l'esercizio delle funzioni attribuite. La sussidiarietà, infine, consente di "sottrarre" competenze amministrative ai Comuni, a favore delle Regioni e dello Stato.

²¹² Si rinvia a: G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, 2014, 137 ss.

Il richiamo alla sussidiarietà “orizzontale” presente nel quarto comma dell’art. 118 Cost. – secondo cui l’intervento amministrativo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe avvenire limitatamente ai casi in cui l’iniziativa dei privati, delle associazioni e delle formazioni sociali non sia in grado di esplicitarsi adeguatamente – si è rivelato troppo generico e poco vincolante: individua un criterio promozionale volto a favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini.

La dottrina e le forze politiche, nei loro primi commenti, enfatizzarono, a nostro avviso, eccessivamente il senso complessivo della revisione del Titolo V della Costituzione, al punto che diversi autori ritennero che il legislatore avesse superato la tradizionale demarcazione tra regionalismo e assetti federali: tale interpretazione del dettato costituzionale generò una “babele” linguistica e concettuale parlando alternativamente di federalismo, di neo regionalismo, di federalismo amministrativo²¹³.

Tuttavia, dopo un iniziale ottimismo, la fase attuativa della riforma costituzionale, fece emergere i limiti della nuova disciplina – amplificati anche dall’approssimativa formulazione di alcune disposizioni costituzionali – così come emersero difficoltà applicative e incertezze circa la possibilità di tener fede alle intenzioni originarie del legislatore costituzionale²¹⁴. Ad esempio, il principio di leale collaborazione fu meramente evocato, mentre mancarono norme relative sia alla composizione e ai compiti degli organi di collaborazione, sia alle modalità di partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà legislativa dello Stato. A sua volta, il riconoscimento costituzionale di una competenza residuale delle Regioni si rivelò meramente virtuale, dal momento che tale competenza ha incontrato pregnanti limiti “impliciti” rappresentati dalla presenza di numerose materie statali

²¹³ Si veda: A. D’ATENA, *L’Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 71 ss.; A. CHIAPPETTI, *Il rebus del federalismo all’italiana*, Torino, 2004; A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Federalismi.it*, 2002; AA.VV., *Neoregionalismo e riforma federale dello Stato*, Milano, 2016; C. CITTADINO, *I percorsi del “federalismo amministrativo” e lo stato della sua attuazione*, in *Astrid*, 15, 2005.

²¹⁴ Tra i moltissimi contributi sul tema si segnalano: T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; AA.VV., *Il nuovo Titolo V° della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003; G. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del nuovo titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; G. ROLLA, *Incetuzze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale, 3/2001*, in *Quaderni regionali*, 2004, 627 ss.

di natura trasversale, cioè suscettibili di incidere su numerose materie proprie delle Regioni.

I criteri utilizzati per ripartire le competenze tra Stato e Regioni ha alimentato un ampio e non facile contenzioso innanzi alla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza si è ispirata a un atteggiamento di cautela; in genere il giudice costituzionale ha evitato di intervenire nel contenzioso tra Stato e Regioni imponendo un proprio “modello” di regionalismo, preferendo assicurare una ragionevole continuità nel funzionamento del sistema costituzionale.

Inoltre, la Corte, a causa della mancata inserzione nella legge costituzionale n. 3 del 2001 di norme finali e transitorie, si è fatta carico (soprattutto in materia di finanza pubblica e di continuità di servizi essenziali) di assicurare la funzionalità del sistema, la certezza del diritto e la sicurezza giuridica. Ad esempio, ha sostenuto che il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa in materia di finanza pubblica dovesse avvenire in modo graduale: in particolare, ha ritenuto che, in attesa che vengano definite le norme di coordinamento della finanza pubblica, sia consentita l'adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative o contraddittorie “rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo titolo V della Costituzione”²¹⁵.

Il giudice costituzionale ha configurato in misura significativa anche l'autonomia statutaria delle Regioni fornendo alcune interpretazioni restrittive del testo costituzionale. Ad esempio, ha attribuito all'espressione secondo cui gli Statuti debbono essere “in armonia con la Costituzione” un significato estensivo, con la conseguenza di restringere i margini di discrezionalità del legislatore regionale: infatti, a suo avviso, tale limite «lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali» imporrebbe «di rispettarne anche lo spirito»²¹⁶.

Ha precisato, inoltre, che l'inserzione negli Statuti regionali di disposizioni programmatiche volti a sottolineare i fondamentali obiettivi dell'azio-

²¹⁵ Si veda la sentenza n. 320 del 2004. In altre fattispecie ha avvertito l'esigenza che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema avvenisse in modo graduale e ha auspicato la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema (sentenza n.37 del 2004); così come ha ritenuto che la piena operatività del principio codificato nell'art. 119 Cost. decorresse soltanto successivamente alla definizione di un generale ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni (sentenza n. 381 del 2004).

Eguale, la Corte costituzionale ha subordinato l'operatività delle nuove competenze legislative delle Regioni all'effettiva funzionalità delle strutture e di servizi regionali, ritenendo prioritario garantire la continuità delle funzioni pubbliche a fronte di un'attribuzione formale di competenza (sentenza n. 255 del 2004).

²¹⁶ È il caso delle sentenze n. 303 e 306 del 2002.

ne regionale, rientra tra i contenuti “eventuali”, precisando – tuttavia – che tali disposizioni non avrebbero un carattere normativo, ma di «natura culturale o anche politica»: si tratterebbe, in altre parole, di obiettivi che avranno una forza normativa solo dopo che le Regioni li concretizzeranno attraverso l'esercizio delle funzioni e dei poteri loro attribuiti dall'ordinamento²¹⁷.

In definitiva, il giudice della costituzionalità delle leggi ha dovuto navigare tra Scilla e Cariddi, tra il rischio di favorire la continuità con il passato (attraverso un'interpretazione restrittiva delle disposizioni costituzionali) e il pericolo di attuare in via giurisdizionale – a fronte dell'inerzia del legislatore – le disposizioni del “nuovo” titolo V della Costituzione²¹⁸.

Le difficoltà che hanno rallentato e – per certi aspetti – impedito una piena attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sono derivate solo da limiti del testo normativo, ma debbono essere ascritte anche alla contraddittorietà del processo politico successivo alla sua approvazione. Non va trascurato che la legge costituzionale n. 3 del 2001 fu approvata da una maggioranza parlamentare ridotta e sulla scia di profonde divisioni politiche; inoltre, la coerenza della fase attuativa fu messa a dura prova dal succedersi di maggioranze politiche contrapposte che hanno inevitabilmente influito sull'indirizzo politico del Parlamento: il quale, per un verso, ha rallentato l'attuazione della normativa costituzionale del 2001, mentre, per un altro verso, ha avviato l'*iter* per un più ampio progetto di revisione della Seconda parte della Costituzione²¹⁹.

²¹⁷ Così nella sentenza n. 372 del 2004. Per una sintesi della giurisprudenza costituzionale in materia regionale si veda: R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza della Corte costituzionale: 2001-2014*, Napoli, 2015; G. CERRACCHIO, *Profili “quantitativi” del contenzioso costituzionale*, in *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007.

²¹⁸ Vedi: P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione” previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI, G. PARODI, *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., 69 ss. Più recentemente: G. COSMELLI, *Oltre i confini della materia. La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, 2015.

Una ricognizione del contenzioso tra Stato e Regioni innanzi alla Corte costituzionale sin dai primi anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale è presente in: G. CERRACCHIO, *Profili “quantitativi” del contenzioso costituzionale*, in *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2007, 123 ss.; G. ROLLA, *Scritti sulla giustizia costituzionale*, Genova, 2007, 287 ss.

²¹⁹ Infatti, lo schieramento politico che nel 1999 aveva approvato la revisione del Titolo V della Costituzione fu sconfitto nelle elezioni politiche del 2001 e la nuova maggioranza parlamentare, appena insediata, si pose l'obiettivo di sostituire la legge appena entrata in vigore con una più ampia revisione che avrebbe dovuto avere ad oggetto l'intera Parte seconda della

10. *La progressiva accentuazione di una tendenza centripeta del regionalismo italiano e la crisi delle forme di regionalismo maturo*

Nell'autunno del 2005 il Parlamento, dopo un lungo *iter*, approvò una legge costituzionale per la revisione del Titolo V e di molti articoli della Parte Seconda della Costituzione che non entrò in vigore in quanto il successivo referendum confermativo non ottenne la maggioranza degli elettori; pertanto, la riforma istituzionale del 2001 ha potuto riprendere il suo percorso attuativo, ma ciò avvenne seguendo un itinerario diverso dalle iniziali aspettative a causa dell'impatto provocato dal susseguirsi di emergenze di natura economica e finanziaria che hanno inciso sulle ordinarie relazioni tra lo Stato e le Regioni.

Le crisi economiche prodotte dalla c.d. globalizzazione o da fenomeni sovranazionali alterano, inevitabilmente, gli ordinari meccanismi di decisione e apportano deroghe ai criteri costituzionali di ripartizione delle competenze; di conseguenza la gestione delle situazioni di emergenza può essere "tollerata" dagli ordinamenti democratici solo se le deroghe sono limitate a un arco temporale circoscritto, altrimenti si avrebbe uno spostamento dei poteri decisionali a favore degli organi decisionali centrali²²⁰.

In questo secolo, il regionalismo italiano ha corso questo rischio due volte: prima, nel periodo tra il 2006 e il 2016 in conseguenza di una crisi finanziaria internazionale e di politiche di bilancio restrittive imposte dall'Unione europea; quindi, agli inizi del secondo decennio, un processo simile è stato innescato dall'emergenza sanitaria provocata in ambito planetario dalla circolazione del virus Covid-19, che ha messo in particolare difficoltà i procedimenti decisionali negli ordinamenti federali e regionali.

Nel primo caso, la finanza pubblica ha costituito una vera e propria *grundnorm* costituzionale, dal momento che l'emergenza economica e finanziaria ha prodotto un'alterazione dell'ordinaria organizzazione dei poteri, favorendo un accentramento delle sedi decisionali, con un conseguente indebolimento dei livelli intermedi: dello Stato nei confronti degli organismi sovranazionali, delle autonomie territoriali rispetto allo Stato.

Questa espansione del ruolo dello Stato è stata giustificata (in dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale) con la necessità di evitare che l'autonoma capacità di spesa delle Regioni e degli enti locali metta in pericolo il

Costituzione. Ma tale legge, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale il 18 novembre del 2005, non entrò mai in vigore a causa dell'esito negativo del referendum costituzionale.

²²⁰ D'altra parte, già Montesquieu affermava che ci sono situazioni in cui conviene mettere, *per un attimo*, un velo sulla libertà, come si nascondevano le statue degli dei. Si veda: C. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1987, 358.

conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione al patto di stabilità e di crescita definito in sede di Unione europea. Siffatta esigenza ha legittimato le "incursioni" del legislatore statale in ambiti materiali di competenza regionale, favorite anche dalla normativa costituzionale che aveva riservato alla competenza esclusiva dello Stato particolari attività materiali, come la tutela della concorrenza, la perequazione delle risorse finanziarie, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario²²¹.

Tale spostamento di competenza – in quanto reso necessario da una situazione non ordinaria – avrebbe dovuto essere transitorio e regolato da procedure di leale collaborazione; tuttavia, il legislatore italiano ha scelto – a nostro avviso impropriamente – di irrigidire i criteri di distribuzione delle competenze tra i livelli istituzionali "giustificati" dalla crisi finanziaria, trasformando una situazione transitoria in un dato permanente. Infatti, la legge costituzionale n.1 del 2012 – oltre a statuire l'obbligo per lo Stato di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico – ha inserito la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" nell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la nuova formulazione dell'art. 119 Cost. ha esteso il vincolo costituzionale del rispetto dell'equilibrio di bilancio dallo Stato a tutti i singoli livelli istituzionali (Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane).

A sua volta, la gestione dell'emergenza sanitaria del periodo 2020 -2022 ha enfatizzato alcuni limiti già presenti nel testo costituzionale e non adeguatamente affrontati – come si è visto – nelle successive revisioni costituzionali, sintetizzabili nel rischio di non considerare il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali un metodo per pervenire – attraverso la partecipazione e la collaborazione - a scelte validate dalla comunità nazionale, relegando l'autonomia territoriale alla tutela di interessi localistici, territorialmente circoscritti.

La gestione dell'emergenza sanitaria è stata periodizzata dalla dottrina in tre fasi: nella prima, poteri normativi sono stati accentrati esclusivamente nello Stato, che è intervenuto attraverso l'adozione di decreti-legge e di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che hanno introdotto misure valide sull'intero territorio nazionale e previsto limiti stringenti ai poteri di ordinanza delle autorità decentrate. In una seconda fase, i rapporti tra Stato

²²¹ Si veda: E. ALBANESI, *La giurisprudenza ed il ruolo della Corte costituzionale nel delineare i rapporti tra Stato e Regioni alla luce del principio di equilibrio di bilancio (nel contesto della crisi economica)*, in E. CECCHERINI (a cura di), *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, cit., 161, ss.; P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica: gli orientamenti della Corte costituzionale italiana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, cit., 189 ss.

e Regioni si sono modificati nella prospettiva di un rapporto di collaborazione; nella terza fase, infine, si è delineato un assetto territorialmente differenziato, ma sulla base di criteri definiti centralmente che consentivano alle Regioni di adottare eventuali provvedimenti.

Si è assistito, in definitiva, a una gestione unitaria o meramente decentrata dell'emergenza sanitaria, che ha lasciato margini ridotti all'espressione dell'autonomia costituzionale delle Regioni, circoscrivendo l'intervento regionale a situazioni espressamente previste dalla normativa statale: orientamento che, peraltro, è stato legittimato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale²²².

Tentando una sintesi del percorso costituzionale dell'autonomia regionale, a venti anni dall'entrata in vigore delle leggi di revisione del Titolo V della Costituzione, si può innanzitutto sostenere che il tempo ha convalidato i limiti del "modello" di regionalismo individuato dal legislatore costituzionale; inoltre, i più recenti apporti della dottrina e le proposte avanzate dalle forze politiche sembrano aver abbandonato l'ambizione di una nuova *macroconstitucional reform*, optando per interventi di "manutenzione" dello *status quo*.

Ad esempio, si è suggerito di completare le parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 rimaste inattuato, con particolare riferimento alla possibilità di integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali (art. 11); oppure di introdurre misure per realizzare un efficace sistema di *cooperative federalism*. Così come, sulla scorta di alcuni *obiter dicta* presenti nella giurisprudenza della Corte costituzionale si è proposto di estendere il principio della "leale collaborazione" anche ai procedimenti di natura legislativa²²³.

²²² Si veda, ad esempio, la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale. Per riferimenti relativi alla ricca dottrina in materia si rinvia al lavoro di F. GALLARATI, *La reazione alla pandemia Covid-19 negli ordinamenti composti: una panoramica comparata*, in *DPCE on line*, 2, 2021, 1605 ss.; G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid 19. I limiti del regionalismo e le prospettive di riforma*, in *Centro studi sul federalismo*, Maggio, 2021.

²²³ Il riferimento è alla sentenza n.251 del 2016 in cui il giudice costituzionale, a proposito di alcuni decreti legislativi che incidevano su materie di competenza legislativa "mista" (in parte statale, in parte regionale), ha precisato che "occorre temperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie"; e tale obiettivo – sempre secondo il giudice costituzionale – potrebbe essere conseguito attraverso una necessaria "intesa" tra i livelli istituzionali da raggiungere in sede di Conferenza unificata tra lo Stato e le Regioni. Si tratta di un'importante apertura giurisprudenziale, in quanto in precedenza la Corte aveva riservato l'istituto dell'intesa solo agli atti di natura non legislativa. In questo senso, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016*

Questo dibattito, se utile a migliorare l'efficacia dei rapporti tra Stato e le Regioni, non considerava – a nostro avviso – che lo scenario istituzionale e le problematiche contemporanee sono mutate, per cui sarebbe opportuna una riflessione meno legata alla contingenza del dibattito politico, più attenta alle tendenze che stanno contrassegnando in Europa gli ordinamenti retti dal principio costituzionale di autonomia²²⁴.

Il diritto comparato conferma che il *multilevel constitutionalism* può funzionare solo con l'adesione a criteri istituzionali comuni: come il riconoscimento di regole procedurali ispirate alla lealtà costituzionale e la presenza di efficaci strumenti che consentano allo Stato di intervenire per evitare che si leda il dovere di solidarietà tra i territori e il principio di eguaglianza (soprattutto nel godimento dei diritti sociali ed economici). Il conseguimento di tali obiettivi, tuttavia, non può essere delegato alla giurisprudenza del giudice costituzionale, piuttosto la collaborazione interistituzionale deve trasformarsi in una vera e propria consuetudine che ispiri il funzionamento dell'intero sistema costituzionale²²⁵.

Inoltre, l'esperienza regionale italiana ha individuato una permanente criticità nelle tecniche codificate per ripartire la competenza legislativa, tale problema era già emerso nella fase di avvio del regionalismo; ma si è riproposto in misura ancora maggiore in seguito alla revisione dell'art. 117 Cost. che, abbandonando il criterio dell'enumerazione delle competenze regiona-

della Corte costituzionale, in *Federalismi.it*, 3, 2017, 1 ss. Si veda anche: G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 5, 2016, 777 ss.; L. VIOLINI, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, 2016, 909 ss.

²²⁴ Interessanti prospettive potrebbero emergere dalla ricerca presentata sulla *newsletter* di *Federalismi.it*, numero 7 dal titolo: *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process in Europa*. Si veda anche: G. MAZZOLA, *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in *Rivista I.S.S.I.R.F.A.*, 2018; A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 1, 2018, 13 ss.; F. PALERMO, K. KOSSLER (eds.), *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017.

²²⁵ Gli apporti della dottrina sul tema sono numerosi e risalenti nel tempo; si vedano, a titolo esemplificativo e con riferimento ai contributi monografici italiani: C. DESIDERI, L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni*, Milano, 1986; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regione alla luce della teoria dei principi di diritto*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, 63 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali*, in *Le Regioni*, 1989, 473 ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995; E. CECCHERINI, *La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell'Unione europea*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie territoriali*, Milano, 2005, 207 ss.; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018; L. DELL'ATTI, *Teoria e prassi del governo multilivello: studio sul regionalismo italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2019.

li, ha cercato di poter far convivere un criterio “statico” (consistente nell’elencaire le materie riservate allo Stato e quelle proprie delle Regioni) con uno “concorrenziale” (in cui i contenuti giuridici di una materia sono suddivisi in due *sub* materie di competenza dello Stato e delle Regioni)²²⁶.

Qualora si concordi sul fatto che l’esperienza ha dimostrato l’inefficacia di ogni sforzo per introdurre una chiara “frontiera” tra le competenze statali e regionali – dal momento che anche l’elencazione più minuziosa rischia di esporsi a una rapida obsolescenza – utili indicazioni possono venire dalle tecniche di codificazione adottate dalla gran parte degli ordinamenti decentrati europei i quali, superando la tradizionale dicotomia tra sistemi federali e regionali, offrono una gamma di varianti che “confondono” la distinzione tra i due “modelli”.

Alcune hanno sostituito l’elencazione delle materie con la puntuale indicazione dei compiti e delle attività spettanti rispettivamente allo Stato e alle Regioni sulla base di criteri concordati tra i livelli istituzionali, in ossequio al principio partecipativo: è il caso, ad esempio, dei *Concordats* nel Regno Unito; delle molteplici forme di collaborazione previste dalla Costituzione svizzera, ove in relazione a singoli ambiti materiali si individuano le attività che possono essere delegate ai Cantoni, nonché le modalità di coordinamento funzionali al raggiungimento di obiettivi comuni; della riforma del federalismo tedesco che ha tentato di ridurre l’intreccio delle competenze tra *Länder* e Federazione sostituendo a un’attribuzione astratta della competenza basata sulla ripartizione delle materie l’enumerazione dei compiti che debbono essere affidati a ciascun livello istituzionale²²⁷.

Inoltre, sembra necessario costituzionalizzare la materia delle relazioni tra Unione europea, Stati e autonomie territoriali: non può non essere valutata negativamente la circostanza che, a parte la frettolosa revisione introdotta dalla legge costituzionale n.1 del 2012, tale tema non sia stato affrontato adeguatamente. È sufficiente collazione i testi normativi per rendersi conto di come il legislatore, in una fase caratterizzata da una forte accentuazione dell’incidenza delle politiche comunitarie nei confronti degli Stati membri, si sia limitato a una “pigra” riproduzione della norma presente nel primo comma dell’art. 117 Cost.

Infatti, la formula uscita dalla revisione costituzionale del 1991 (La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costi-

²²⁶ Si veda, in questo Capitolo, *supra*.

²²⁷ È il caso, ad esempio, delle revisioni costituzionali introdotte in Svizzera nel 1999 e nella Repubblica federale di Germania nel 2006. In generale sulle principali tecniche di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali si rinvia a: G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2018, 163 ss.

tuzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali) fu confermata dall'art. 31 della legge del 2016, il quale ha ripristinato la disposizione in precedenza abrogata, estendendo il rispetto dei vincoli comunitari anche ai Comuni e alle Città metropolitane. A sua volta, la legge costituzionale n.1 del 2012 ha introdotto all'art. 97 della Costituzione la precisazione che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», così come ha disposto nel primo comma dell'art. 119 Cost. che tutti gli enti territoriali – dalle Regioni ai Comuni – debbono concorrere ad «assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Il limite della disciplina vigente consiste – a nostro avviso – nella scelta di ridurre la disciplina costituzionale dei rapporti con l'Unione europea al tema dei rapporti tra le fonti, mentre sarebbe necessario disciplinare anche i profili procedurali della materia (ad esempio, l'apporto delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie in materie rientranti nella loro competenza concorrente o esclusiva), nonché indicare i limiti e le condizioni secondo cui è possibile trasferire porzioni di sovranità, al fine di garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei principi supremi della Costituzione.

In conclusione, è nostra convinzione che il regionalismo italiano, così come si è configurato nel tempo, stia vivendo una crisi di prospettiva: le aspettative che la scelta costituente e, soprattutto, la sua attivazione statutaria avevano suscitato sembrano oramai irrimediabilmente evaporate; inoltre, gli obiettivi di rafforzamento delle competenze regionali perseguiti con la riforma costituzionale del 2001 sono stati conseguiti assai parzialmente a causa – come si è visto – di alcuni limiti imputabili alle scelte normative del Parlamento, nonché all'accentramento dei processi decisionali “imposto” dalle crisi economico – finanziaria e dai conseguenti vincoli europei.

Di conseguenza, la spinta propulsiva della regionalizzazione ha progressivamente perso di intensità, una tendenza che è stata solo formalmente mitigata dall'introduzione sviluppo di lessico “ambiguamente federalistico”, che un'autorevole dottrina ha qualificato come “federalismo in salsa italiana”²²⁸. Si è generato, quindi, una “confusione” verbale e concettuale che ha finito per offuscare sia le differenze storiche e teoriche che impediscono di omologare i processi di regionalizzazione a quelli federali; sia le innovazioni in atto nel continente europeo²²⁹.

²²⁸ Così: R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in “salsa italiana”*. La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato, in *Lo Stato*, 11, 2018, 161 ss.

²²⁹ E. BALBONI, *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomi-*

11. *Le difficoltà del regionalismo omogeneo: tra il periodico emergere di pulsioni indipendentistiche e richieste di asimmetria*

Il regionalismo italiano, pur avendo avuto nel tempo una naturale trasformazione – prodotta dai mutamenti sociali, politici ed economici, nonché dall’impatto della giurisprudenza e delle prassi costituzionali – si è dimostrato coerente con l’idea affermata nella fase costituente²³⁰. Tuttavia, questa architettura costituzionale non sembra in sintonia con le trasformazioni che stanno interessando in questi ultimi anni la forma di Stato unitario autonomistico: individuabili, a nostro avviso, nel potenziamento di forme di regionalizzazione asimmetrica e speciale. Se in Italia si è cercato trattava di “neutralizzare” le specificità dei territori attraverso l’attribuzione di comuni ambiti di competenza, in altri ordinamenti si è valorizzata la presenza di differenti identità all’interno dell’ordinamento generale, dando vita a un ibrido tra regionalismo omogeneo e speciale: è il caso, oltre che dello Stato delle autonomie spagnolo, delle riforme costituzionali approvate in Belgio, del processo di *devolution* che ha interessato il Regno Unito, della disciplina francese dei territori di oltremare (Guadalupa, Guyana, Martinica, *Reunión*)²³¹.

In Italia, il consolidamento del tipo di regionalismo codificato nel titolo V della Costituzione ha fatto progressivamente deperire le spinte indipendentistiche che hanno episodicamente interessato alcune parti del territorio italiano.

In Sardegna, negli anni '60 si formò una nuova generazione sardista che evidenziò i limiti dello Statuto di autonomia della Sardegna e il legame troppo esile che aveva con la tradizione identitaria ed etnica del pensiero autonomistico sardo: questo movimento favorì la ripresa della sensibilità federa-

smo regionale e locale, in *Nuove autonomie*, 1998, 21; E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla L. n. 59/1997*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, 627, ss.; M.T. SERRA, *Il c.d. federalismo amministrativo nella legge 59/97 e nella sua prima attuazione. Riflessioni su una riforma “a Costituzione invariata”*, in *Studi parl. pol. cost.*, 3, 1999, 55 ss.; A. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2004, 12; G. PITRUZZELLA, *Sul “federalismo all’italiana” nel progetto di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2000, 7 ss.

²³⁰ Si veda, *supra*.

²³¹ Sul punto si rinvia a: G. ROLLA, *Federalismo e regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *DPCE*, 2019, numero speciale, 685 ss.; ID., *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE on line*, 2022, numero speciale, 3 ss.; G. D’IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007; S. MABELLINI, *La “diversità culturale” delle regioni in Europa: un fattore di dis-integrazione dei territori?*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2018; E. LANZA, *Asimmetria, differenziazione e specialità regionale: modello generale e casi particolari a confronto*, in *Revista General de Derecho constitucional*, 2014, 18.

le nell'Isola – anche grazie all'avvicinamento del Partito Sardo d'Azione al movimento di “Comunità” di Adriano Olivetti –. Determinante fu l'apporto dell'elaborazione culturale del prof. Giovanni Lilliu, accademico dei Lincei, archeologo di fama mondiale, preside della Facoltà di Lettere dell'Università di Cagliari e consigliere regionale.

Nei suoi scritti tentò di ridefinire le ragioni fondanti della specialità sarda, individuando nel popolo sardo non una minoranza etnica o culturale, bensì una comunità politica, autonoma e responsabile delle proprie determinazioni. Il suo impegno culturale e politico si propose, quindi, di rendere la comunità sarda consapevole dei propri diritti e della propria cultura, caratterizzata dalla lingua e dai valori sociali e spirituali della civiltà contadina e pastorale. Così come si premurò di inserire l'identità sarda nel contesto della realtà mediterranea, considerata un punto di incontro e di snodo tra civiltà, culture, commerci ed economie dei popoli che circondano tale mare; mostrò, invece, un atteggiamento più cauto nei confronti dell'Europa, nutrendo il pericolo che le politiche europee, esasperando gli squilibri economici e sociali fra le aree territoriali, finissero per generare nuove forme di colonizzazione e la marginalizzazione dell'isola.

Sulla base di queste premesse, i caposaldi del pensiero autonomistico avrebbero dovuto consistere nel mantenimento di un rapporto con la propria storia e l'ambiente e in una idea di comunità, intesa come fonte legittimante l'autonomia²³².

In una posizione simmetrica rispetto agli studi di Lilliu si collocò l'impegno politico e culturale di Umberto Cardia, il quale si impegnò a collegare l'autonomia sarda – intesa come espressione dell'identità e coscienza di sé di un popolo – con la consapevolezza di far parte di uno Stato nazionale: in questa prospettiva, l'impegno per l'autogoverno si sarebbe dovuto saldare con il progresso sociale e civile dell'isola, con la sua “rinascita”²³³.

Non si può trascurare, infine, l'apporto di Antonio Simon Mossa che, animato anche da una forte carica di utopia, considerò l'autonomia dell'isola nell'ambito dello Stato italiano un passaggio, graduale e democratico, verso l'affermazione di una Comunità Etnica Sarda. Questo intellettuale, pur mancando di un progetto organico, elaborò un'originale forma di federalismo di natura etnico-nazionale, che doveva fondarsi sulla storia, posizione geografica, cultura, lingua, tradizioni popolari e struttura sociale del territorio. Inoltre, egli rifiutò la qualificazione del popolo sardo come

²³² Per un approfondimento del suo pensiero politico: G. LILLIU, *Le ragioni dell'autonomia*, Cagliari, 2002. Si legga anche: ID., *La costante resistenziale sarda*, Cagliari, 2003; ID., *Le ragioni dell'identità*, Cagliari, 2008.

²³³ Cfr., U. CARDIA, *Autonomia sarda: un'idea che attraversa i secoli*, Cagliari, 1999.

minoranza, dal momento che – a differenza delle altre minoranze esistenti in Italia – aveva elementi identitari comuni agli altri territori della penisola²³⁴.

Sulla base di queste premesse indicò il futuro dell'Isola nella costituzione di un territorio “non dipendente”, cioè, dotato di tutte le attribuzioni necessarie per esercitare liberamente la propria autonomia; inoltre, sostenne la necessità di un'ampia riscrittura dello Statuto speciale e l'approvazione di una legge di iniziativa popolare per il riconoscimento giuridico della lingua sarda. Inoltre, per promuovere l'emancipazione dei sardi fondò una Federazione culturale (Isola Sarda) con l'obiettivo sia di modificare il sistema scolastico dell'isola con l'introduzione tra le materie di elementi essenziali della storia, della lingua e della cultura sarda, sia di sensibilizzare l'opinione pubblica su questi temi²³⁵.

Nel suo pensiero politico, poi, non vi furono tendenze isolazionistiche, ma piuttosto un ambizioso (e forse velleitario) disegno di dar vita un'alleanza tra le Comunità Etniche d'Europa e del Mediterraneo, che lo indussero a stringere legami con movimenti e partiti indipendentisti in Spagna (Catalogna, Paesi baschi, Galizia) in Francia (movimenti Occitano, Bretone e Alsatiano), in Belgio (movimento Fiammingo), nel Regno Unito (Partito Socialista Nazionalista Gallese e Partito Nazionale Scozzese) e in Olanda (Movimento Nazionale Frisone).

Le sue analisi e la sua azione politica ebbero il merito di far uscire il sardismo dal “sonno” in cui era stato a lungo confinato dalla fallimentare gestione dei primi esperimenti di governo autonomistico.

Successivamente, però, queste interessanti elaborazioni non trovarono un adeguato sbocco sul piano politico e istituzionale, così come l'intenso dibattito sviluppatosi in sede di attuazione del Piano di Rinascita dell'isola non riuscì a contrastare il suo progressivo depotenziamento delle ragioni iniziali della specialità sarda²³⁶.

Un tentativo – che velleitario – di ridare fiato alla specialità identitaria della Sardegna si ebbe solo agli inizi di questo secolo, allorché il Consiglio regionale della Sardegna fece propria una rivendicazione promossa dal Movimento per la Costituente, la quale aveva presentato nel dicembre del 2000 una proposta di legge costituzionale finalizzata all'istituzione di un'Assem-

²³⁴ A. SIMON MOSSA, *Nota critica introduttiva a L'autonomia politica della Sardegna 1965*, Sassari, 1966.

²³⁵ Sul pensiero di Antonio Simon Mossa si veda: A. CAMBULE, R. GIACCHEDDU, G. MARRAS, *Le ragioni dell'indipendentismo*, Sassari, 1984; G. CONTU, *Il pensiero federalista sardo*, Cagliari, 2008 30 ss.; G. MARRAS, *Simon Mossa visto da vicino, dal 1960 fino all'anno della sua morte*, Quartu Sant'Elena, 2003.

²³⁶ Sul Piano di Rinascita della Sardegna, si veda *supra*.

blea costituente Sarda. Nella sua relazione illustrativa, la legge faceva riferimento – non casualmente – al caustico giudizio espresso da Emilio Lussu nel suo intervento in Assemblea costituente, secondo il quale lo Statuto regionale della Sardegna farebbe parte della “grande famiglia del federalismo così come il gatto rientra nella stessa famiglia del leone”. L’istituenda costituente sarda avrebbe, quindi, dovuto valorizzare le specialità storiche dell’isola e la “soggettività politica” dei sardi come popolo.

Inizialmente, il Consiglio regionale ipotizzò di iniziare *l’iter* per l’approvazione di una legge costituzionale che consentisse l’elezione a suffragio universale di un’“Assemblea costituente sarda”, ritenendo che solo la partecipazione diretta della comunità sarda assicurasse l’approvazione di uno Statuto che non fosse il frutto di “una concessione da parte dei poteri centrali”. Ma tale intendimento non poté concretizzarsi sia per le divisioni tra le forze politiche isolane, sia per l’insorgere di un contenzioso con lo Stato.

Di conseguenza, il Consiglio approvò, con legge regionale, l’istituzione di una «Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» e fissò gli obiettivi essenziali che la stessa avrebbe dovuto conseguire: consistenti nell’indicazione dei «principi e caratteri dell’identità regionale», delle «ragioni fondanti l’autonomia e sovranità» dell’isola, delle «forme per promuovere i diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell’isola», nonché di ogni altro aspetto rilevante per definire l’autonomia e i tratti di sovranità della Regione²³⁷.

Tale legge, tuttavia, fu impugnata dal Governo e la Corte costituzionale accolse il ricorso: il giudice costituzionale ritenne innanzitutto illegittimo il richiamo alla nozione di sovranità, in quanto tale espressione evoca la “originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti Stati composti”, con la conseguenza di qualificare l’assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia. Inoltre, evidenziò l’equivoco – consapevolmente introdotto nel testo legislativo – affidare alla Consulta il compito di definire i lineamenti di un ente autonomo o sovrano, lasciando a tale organo l’opzione tra due figure radicalmente differenziate sul piano storico e logico «di cui la seconda certamente estranea alla configurazione del regionalismo delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali»²³⁸.

²³⁷ Si veda, la legge regionale n. 7 del 2007.

²³⁸ In particolare, la sentenza n. 365 del 2007 intravide nelle disposizioni regionali il tentativo di delineare uno Statuto “caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità”.

Anche il filone “lombardo” del pensiero federale ebbe una sua proiezione nel secondo dopoguerra, soprattutto grazie all’opera del Prof. Gianfranco Miglio, il quale – subito dopo la liberazione – fondò insieme a un gruppo di cattolici lombardi il periodico “Il Cisalpino”.

In un suo articolo, uscito nel primo numero della pubblicazione, non solo criticò apertamente il decentramento amministrativo regionale, ritenuto un retaggio del pensiero del Partito popolare, ma evidenziò anche il carattere antistorico dei confini regionali che si stavano prospettando per la nascente Repubblica: a suo avviso, le scelte costituenti non tenevano conto delle differenti identità territoriali, limitandosi a riprodurre i confini già utilizzati a fini statistici nel ’900. Alle proposte discusse in Assemblea costituente contrappose l’esempio virtuoso dei Cantoni svizzeri, ritenuti “un razionale spazio geografico, economicamente e demograficamente individuato, in grado di favorire una vita politico-amministrativa autonoma e fattiva”, che limitava al minimo il condizionamento della burocrazia²³⁹.

Anticipando le posizioni favorevoli all’istituzione di “macro regioni” propose per l’Italia settentrionale l’istituzione di un “Cantone cisalpino”, formato dai territori del Nord e dall’Emilia Romagna; mentre per il resto della penisola ipotizzò la presenza di un Cantone per ciascuna delle grandi isole, di un Cantone per i territori del Sud con capitale a Napoli e di un Distretto federale per Roma e il territorio circostante. A suo avviso, inoltre, il processo di aggregazione avrebbe dovuto realizzarsi al termine di un *iter* di autodeterminazione delle popolazioni dei vari territori, evitando ogni decisione “calata dall’alto”²⁴⁰.

La sua impostazione si modificò negli scritti più recenti, in cui teorizzò che un “nuovo federalismo” avrebbe potuto realizzarsi negli Stati liberali unitari soltanto sulla base di un *iter* alternativo alle esperienze federali storiche: non più sulla base di *foedus* che riconduce a unità una pluralità di territori, bensì in conseguenza di un *foedus* che consenta il passaggio dall’unità a una pluralità di entità federate interne allo Stato federale²⁴¹.

Questa sua evoluzione in materia trovò uno sbocco in ambito politico nel c.d. “decalogo di Assago” presentato in occasione del Secondo Congresso della Lega Nord, svoltosi il 12 dicembre del 1993. Quattro punti della proposta presentavano un interesse di rilievo costituzionale: il primo sanciva che l’Unione Italiana è la libera associazione di tre Repubbliche federali (del

²³⁹ Si legga, G. MIGLIO, *Scritti politici*, Roma, 2006.

²⁴⁰ In merito: G. DI CAPUA, *Gianfranco Miglio: scienziato impolitico*, Catanzaro, 2006.

²⁴¹ Per una migliore comprensione del suo pensiero si veda: G. MIGLIO, *L’asino di Buridano: gli italiani alle prese con l’ultima occasione di cambiare il loro destino*, Milano, 2014; ID., *Federalismi falsi e degenerati*, Milano, 1997; ID., *Per un’Italia federale*, Milano, 1990; G. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo e secessione*, Milano, 1997.

Nord, dell'Etruria e del Sud); il secondo prevedeva che il territorio delle tre Repubbliche Federali dovesse essere definito mediante plebisciti dalla popolazione delle attuali Regioni (sia ordinarie che a Statuto speciale); il terzo poneva al vertice del Governo dell'Unione un Primo Ministro, eletto direttamente dai cittadini dell'Unione stessa e controllato da un Direttorio composto dai Governatori delle tre Repubbliche Federali. Infine, il quarto elencava le materie riservate all'Unione, mentre le altre rientravano nella competenza dei territori²⁴².

Tale progetto, tuttavia, solo marginalmente entrò a far parte del programma politico della Lega Nord, come confermano le proposte di revisione costituzionale avanzate dal Comitato di studio presieduta dal Ministro leghista Speroni. Tale Comitato, istituito in data 14 luglio 1994, si limitò infatti non già a introdurre una prospettiva federale, ma a suggerire alcuni correttivi al vigente Titolo V della Costituzione: come la costituzionalizzazione del criterio di sussidiarietà, l'enumerazione delle sole materie riservate alla competenza legislativa dello Stato, l'autonomia finanziaria e impositiva delle Regioni e degli enti locali territoriali, un ampliamento della potestà statutaria regionale, l'abolizione del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Regione, l'eliminazione della facoltà per il Governo di promuovere contro le leggi regionali una questione di merito innanzi alle Camere²⁴³.

All'opera scientifica di Miglio, al di là della condivisione delle sue proposte, va riconosciuto, tuttavia, il merito sia di aver richiamato l'attenzione su temi importanti del pensiero federale, sia di aver individuando alcuni punti deboli del sistema istituzionale repubblicano.

Un altro approccio all'autonomia territoriale riconducibile alla storia del pensiero federale di tradizione lombarda è presente negli studi e nelle proposte di riforma del regionalismo finalizzate a rivedere i suoi confini territoriali, coerentemente con le nuove esigenze di sviluppo economico e con la natura delle funzioni normative e amministrative assegnate alle Regioni e agli enti locali territoriali. D'altra parte, già Cattaneo aveva pensato di inserire tra le "libertà repubblicane" anche il diritto di organizzare i territori nel

²⁴² Si trattava in particolare della politica estera, delle relazioni internazionali, della difesa, dell'ordinamento superiore della Giustizia, della moneta e credito, dei programmi economici generali e delle azioni di riequilibrio.

²⁴³ A. BARBERA, L. CALIFANO, *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma*, Rimini, 1997; C. DE FIORES, *Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili giuridici*, in *Le Regioni*, 1995, 81 ss.; F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Regioni*, 1995, 223 ss.

modo più idoneo ad assicurare il loro sviluppo economico, tecnico scientifico e culturale²⁴⁴.

Tale tematica fu, in effetti, trascurata nel dibattito costituente: solo Costantino Mortati presentò una mozione nella seduta del 14 settembre del 1946, secondo cui nella determinazione dei confini si sarebbe dovuto tener conto di aspetti come la ripartizione territoriale della ricchezza, i carichi tributari e la capacità economica dei territori regionali; mentre il relatore Ambrosini richiamò l'attenzione del componenti l'Assemblea sulla necessità che l'ente regione per essere vitale non dovrebbe «non seguire meccanicamente il criterio storico, ma addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi».

Questi richiami, tuttavia, rimasero inascoltati e non trovarono riscontro nella formulazione finale dell'art. 131 Cost. che riprodusse, nella sostanza, i compartimenti già individuati nel 1864 ai fini di inchieste e rilevazioni statistiche nazionali: con la conseguenza che le nuove regioni furono istituite attraverso il raggruppamento di Province fra loro finitime²⁴⁵. Tale criterio, d'altra parte, non fu intaccato nelle successive revisioni costituzionali del Titolo V nonostante che il tema della programmazione territoriale e della ricerca dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni amministrative – connesso alla costituzionalizzazione del criterio di sussidiarietà – sollecitasse un ripensamento dei confini dei livelli istituzionali.

Il tema della dimensione territoriale delle Regioni fu riproposto da uno studio della Fondazione Agnelli – dal titolo “Un federalismo dei valori” – il quale inquadrò il tema della definizione dei confini delle amministrazioni territoriali all'interno di una riflessione circa una nuova forma di Stato adeguata all'internazionalizzazione dell'economia e all'unificazione europea. Inoltre, a suo avviso, le scelte avrebbero dovuto compiersi all'interno dell'alternativa tra il centralismo francese e la soluzione federale.

La prima soluzione non sarebbe – secondo questo studio – percorribile in Italia a causa della mancanza di una burocrazia professionalizzata e autonoma avvicinata a quella che affonda le sue radici nella storia della Francia; a sua volta, l'ipotesi federale appare ai ricercatori della Fondazione Agnelli idonea ad affrontare solo alcune problematiche territoriali. Di conseguenza, la ricerca optò per un sistema istituzionale più vicino al federalismo tedesco che a quello statunitense o latinoamericano: in quanto ritenuto più idoneo a

²⁴⁴ Sul punto si veda *supra*.

²⁴⁵ Si veda: L. GAMBÌ, *L'irrazionalità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995, 23 ss.; A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiana: storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana, 1770-1861*, Venezia, 1962.

coniugare gli interessi regionali con il principio di solidarietà e a garantire a tutti e ovunque alcuni diritti essenziali di cittadinanza sociale²⁴⁶.

Per quanto riguardava, invece, l'individuazione del numero e dei confini delle "nuove regioni" la ricerca optò per una soluzione intermedia tra le attuali Regioni e le macroregioni indicate da Gianfranco Miglio, proponendo la suddivisione del territorio nazionale in dodici regioni, da ottenere attraverso un assorbimento della Liguria e delle altre Regioni con popolazione inferiore al milione e mezzo di abitanti²⁴⁷.

La ricerca ebbe un certo interesse mediatico, ma non conseguì alcun risultato concreto: l'ipotizzato processo di federalizzazione non solo avrebbe richiesto una revisione costituzionale, ma presentava anche un approccio prevalentemente economicistico che trascurava il legame che l'autonomia unisce ha con le identità storiche e culturali dei diversi territori e, in particolare, di quelle comunità che avevano acquisito uno *status* di specialità.

Un maggiore hanno avuto, invece, le proposte finalizzate a contrapporre al progressivo deperimento delle forme di regionalismo omogeneo il potenziamento di forme di regionalizzazione asimmetrica, le cui cause giustificative possono essere ricondotte sia a un complesso di fattori di natura culturale che hanno una base nella storia, ma permangono nell'attualità, sia a fattori di natura economica – come il miglioramento della capacità competitiva – o giuridica connessi al riconoscimento di particolari sistemi legali²⁴⁸.

D'altra parte, l'esperienza europea, offre un interessante ventaglio di opzioni che vanno dal processo di *devolution* che ha interessato, nel Regno Unito, i territori del Nord Irlanda, del Galles e della Scozia,²⁴⁹ all'esperienza spagnola ove l'asimmetria attribuita alle Comunità autonome si fonda sia sul riconoscimento di specifici *hechos diferenciales* – che qualificano la

²⁴⁶ Così: M. PACINI, *Un federalismo dei valori*, Torino, 1996.

²⁴⁷ Si sarebbe trattato delle Marche, Abruzzi, Friuli, Trentino, Umbria, Basilicata, Molise, Valle d'Aosta.

²⁴⁸ Cfr., G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007; S. MABELLINI, *La "diversità culturale" delle regioni in Europa: un fattore di dis-integrazione dei territori?*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2018; E. LANZA, *Asimmetria, differenziazione e specialità regionale: modello generale e casi particolari a confronto*, in *Revista General de Derecho constitucional*, 18, 2014.

²⁴⁹ Si veda: K.D. EWING, *Il decentramento in base all'atto scozzese del 1997*, Bologna, 1999; A. TORRE, *On devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni 2000*, 203 ss.; S. PAROLARI, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008; M. ROSIE, *Conceptualising National Identities: Scotland*, in *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2013, 63 ss.

specificità di alcuni territori come la Navarra, le Canarie, l'Andalusia, la Comunità valenziana e Castilla-León – , sia sul dualismo tra regioni e nazionalità introdotto dall'art. 2 della Costituzione spagnola²⁵⁰. Ovvero all'elemento dell'insularità o, più genericamente, alla lontananza dalla madre patria²⁵¹.

In Italia, il tema dell'autonomia asimmetrica è richiamato nell'art. 116, 3° comma Cost. il quale, facendo perno sulle eventuali specificità di alcuni territori, ha previsto relazioni pattizie, di natura settoriale contrapposte a quelle tradizioni di tipo multilaterale e paritario. Il procedimento costituzionale per conseguire uno *status* di autonomia differenziata si articola in tre fasi: l'inizio del procedimento, l'intesa con lo Stato e l'approvazione con legge del Parlamento.

La fase iniziale, che fa riferimento a “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite ad altre Regioni... su iniziativa della Regione interessata” sembra richiamare il principio dispositivo tipico del sistema regionale spagnolo: con la differenza non marginale che in Italia compete agli organi della Regione specificare e motivare le “ulteriori forme e condizioni di autonomia” che intendono rivendicare, mentre nell'ordinamento spagnolo tali competenze debbono essere inserite negli Statuti che sono leggi organiche.

Tale innovazione non va sottovalutata, in quanto incrina la regola secondo cui il regista “assoluto” del processo di decentramento deve essere individuato nello Stato, in coerenza con la formulazione dell'art. 5 Cost. che ricorre all'espressione “promuove” per evidenziare che il processo di decentramento deriva dall'azione unilaterale del soggetto titolare della sovranità, cioè dallo Stato.

La seconda fase consiste nell'intesa tra lo Stato e la Regione e presenta – se raffrontata all'esperienza dei trasferimenti delle funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali – dei profili sicuramente innovativi: sia perché il procedimento coinvolge non solo la Regione interessata e il Governo ma anche le altre Regioni (presenti nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome) e il Parlamento nazionale.

In secondo luogo, il procedimento si ispira a un sistema di relazioni di natura bilaterale che, per un verso, si affianca (pur non coincidendo) a quel-

²⁵⁰ Per riferimenti storici e dottrinali si veda *supra* al Capito Terzo.

²⁵¹ Si pensi, a titolo di esempio, alla disciplina francese dei territori di oltremare (Guadalupa, Guyana, Martinica, Reunión), delle entità ultramarine (Polinesia francese, Mayotte, San Pedro y Miquelon, Wallis e Futura), della Nuova Caledonia e della Corsica; ovvero agli arcipelaghi portoghesi delle Azzorre e di Madera o alle isole Far Oer istituite in comunità autonome all'interno del Regno di Danimarca.

lo che regola i rapporti tra lo Stato e le cinque Regioni ad autonomia speciale e, per un altro verso, si differenzia dal “modello” generale che, in tema di leale collaborazione tra i livelli istituzionali, si impenna sulla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. In tal modo viene incrinato il tradizionale sistema multilaterale e paritario, che ha assunto un ruolo importante nel rafforzare l’idea di un regionalismo omogeneo ed uniforme.

La fase finale, infine, consiste nell’approvazione di un’apposita legge parlamentare con la quale le forze politiche nazionali devono valutare la sussistenza delle condizioni idonee a legittimare un regime derogatore: cioè, un miglioramento degli *standard* qualitativi nell’erogazione dei servizi, un effettivo beneficio per le realtà decentrate, la non compromissione del carattere unitario del sistema. Inoltre, anche se il testo costituzionale non lo richiede espressamente, sarebbe opportuno che l’intesa preveda una o più fasi di verifica, in modo da monitorare nel tempo sia l’efficienza e l’efficacia con cui la Regione ha esercitato le nuove competenze, sia gli effetti che tali trasferimenti hanno riverberato sulla funzionalità complessiva del sistema.

Sotto il profilo delle fonti del diritto, inoltre, la legge parlamentare di cui all’art. 116, 3° c. Cost. possiede una duplice caratteristica: è una fonte primaria rinforzata – sia sotto il profilo della competenza (solo tale fonte può dare attuazione.) che del procedimento (non rientra nei casi di iniziativa legislativa di cui all’art. 71 Cost.) – inoltre, il potere deliberativo riconosciuto all’assemblea non sembra prevedere la possibilità di emendare il testo presentato dal Governo sulla base dell’intesa con la Regione interessata. Infatti, l’espressione utilizzata dal legislatore costituzionale (“la legge è approvata”) trova due precedenti nel testo della Costituzione, riconducibili all’art. 8 Cost. in materia di rapporti con le confessioni religiose acattoliche (I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze) e alla disposizione originaria dell’art. 128 Cost. in tema di autonomia statutaria delle Regioni ordinarie (lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica).

In tutti questi casi la discrezionalità del Parlamento è limitata all’alternativa tra approvare o non approvare i contenuti dell’atto su cui è chiamato a deliberare: cioè, il Parlamento non può autonomamente modificare in sede legislativa il contenuto dell’atto senza il consenso dei soggetti che l’hanno adottato.

Tuttavia, la speciale procedura prevista dall’art. 116, 3° comma Cost. – nonostante il vasto interesse suscitato in dottrina – è rimasta per alcuni anni “congelata” a causa della proposta di abrogazione di tale comma presente

nel progetto di riforma costituzionale approvato alla fine del 2005; tuttavia, tale riforma costituzionale non entrò in vigore a causa della volontà contraria manifestata dal corpo elettorale in sede di referendum confermativo ai sensi dell'art. 138 Cost. Successivamente, non sono mancati tentativi da parte di alcune Regioni di utilizzare la procedura prevista dall'art. 116, 3 comma, ma nessuno di questi è riuscito a completare l'*iter* costituzionale²⁵².

Le vicende costituzionali che hanno interessato sul dibattito sulle potenzialità dell'art. 116, 3° c. Cost. sollecitano, a nostro avviso, un rilievo critico e un auspicio.

Il primo fa riferimento alla circostanza che l'*iter* attuativo l'art. 116, 3° comma Cost., ha generato molti dubbi interpretativi che l'esperienza di questi anni ha evidenziato, ma che il legislatore non ha affrontato approvando una normativa di attuazione del procedimento. Pertanto, ogni tentativo di dare attuazione alle disposizioni costituzionali rischia di incanalarsi in un percorso incerto non solo nel *quando*, ma anche con riferimento al *quomodo*, dal momento che non può far affidamento su parametri di riferimento giuridicamente certi.

L'auspicio, invece, consiste nella speranza che la dottrina costituzionalistica possa contribuire – come avvenuta nelle altre fasi della regionalizza-

²⁵² La prima Regione che intese utilizzare la previsione dell'art. 116, 3 comma fu la Regione Toscana che nel 2003 avviò le procedure per ottenere ulteriori competenze in un settore materiale strategico per la Regione come quello dei beni culturali e paesaggistici; ma si trattò di una iniziativa isolata che non ebbe alcun seguito. Successivamente, nel marzo del 2006, il Consiglio regionale del Veneto deliberò una proposta di legge (n.8 del 2006) individuando una serie di materie all'interno delle quali ottenere ulteriori competenze: dalla cooperazione transfrontaliera, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; dalle attività culturali al governo del territorio, dalla protezione civile alle banche a carattere regionale e alla ricerca scientifica e tecnologica. Nel settembre dello stesso anno, la Giunta regionale della Lombardia approvò un documento di indirizzo finalizzato a rivendicare ulteriori forme di autonomia con riferimento alle materie della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'organizzazione della giustizia di pace e alla tutela dei beni culturali. Mentre la Regione Piemonte si è limitata a manifestare l'intenzione di accedere alla procedura di cui all'art. 116.3 Cost., senza però formalizzare la richiesta.

Quasi un decennio dopo, l'attenzione nei confronti dell'art. 116, 3 c. della Costituzione si ravvivò grazie all'iniziativa di tre Regioni: due (Veneto, Lombardia) hanno indetto referendum consultivi per chiedere alle popolazioni interessate l'autorizzazione ad avviare la trattativa con lo Stato per la concessione dell'autonomia ai sensi dell'articolo 116, 3° comma della Costituzione; mentre una terza Regione (l'Emilia-Romagna) ha deliberato un complesso di richieste, senza attivare la procedura referendaria. In questi casi, le ulteriori competenze rivendicate non si differenziavano significativamente dalle precedenti: spaziavano tra la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la tutela della salute, tra l'istruzione e la tutela del lavoro o i rapporti internazionali con specifica attenzione a quelli con l'Unione europea.

zione italiana – a inquadrare il contesto teorico della materia e a risolvere le principali questioni inerenti all'*iter*²⁵³.

²⁵³ Per una ricognizione organica della genesi, dell'attuazione e delle proposte di revisione dell'art. 116, 3° comma Cost. si rinvia a: AA.VV., *Sull'art. 116, III comma della Costituzione*, Firenze, 2020; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3 Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2008, 163 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 1, 625 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, ivi, 661 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, ivi, 689 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost. conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019; L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 1, 2019. Si veda anche per un inquadramento generale, G. ROLLA, *Federalismo e regionalismo in Europa. alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, n. spec. 1, 685 ss.

CHAPTER ONE

THE CONTRIBUTION OF FEDERALIST THOUGHT TO THE THEORY OF CONSTITUTIONAL LAW

The contribution of the federalist movement to constitutional theory is explored in this first chapter. Beginning by tracing the historical development of federalism, the chapter highlights its key features, examining its relationship to the idea of republicanism and popular sovereignty. The author then turns to a discussion of federalism's role in promoting territorial representation and autonomy, as well as its potential for fostering new constitutional perspectives through the recognition of indigenous rights.

The idea that federalism offers a unique perspective on the nature of constitutional power is one of the central themes that emerges from this analysis. Federalist theories emphasize the importance of decentralized decision-making and shared governance, in contrast to traditional European theories of constituent power, which emphasize the role of centralized authority in creating and enforcing legal norms. This approach recognizes that federations are created by free peoples who choose to come together under a common set of rules. They are not imposed from above by a single authority.

The emphasis on republicanism and popular sovereignty is another key aspect of federalist thought. According to this view, political power should be vested in the people themselves, rather than in any individual or group. This means that citizens must have a say in how their government is structured and run, and that they must be able to hold their leaders to account for their actions.

The chapter explores some practical applications of federalism in contemporary legal contexts in addition to these theoretical insights. For example, it examines how federalism has been used to promote territorial representation and autonomy in various countries around the world, including Canada and Latin America. It also discusses how indigenous rights have become an increasingly important issue in many federations. Some scholars argue that recognition of these rights could lead to new forms of constitutional governance.

By tracing its historical development and exploring its theoretical foundations, the chapter offers insights into how federations can be structured to promote democratic governance, territorial representation, and the protection of minority rights.

CHAPTER TWO

LATIN AMERICA: THE CONSTITUTIONALISM OF THE INDEPENDENCE PERIOD AND THE FEDERAL OPTION

This chapter focuses on constitutionalism in Latin America during the period of independence, examining the French and Anglo-Saxon influences on the early

stages of Latin American constitutionalism. In particular, the heterogeneity of cultural references present in the constitutional charters of the first Latin American constitutionalism is analyzed, which often overlap without being able to give rise to a homogeneous structure.

The constituent debate on the form of the State is another central aspect of the chapter. Such debate highlights the need to identify a balance point between the principle of national sovereignty and the existence of a plurality of sovereign and independent orders, with full competence in governing and administering internal affairs in each Province.

The crisis of the Spanish Monarchy and insurgent movements in the American continent are then outlined. Said constitutional changes led to the birth and constitutionalization of federalism in different South American states. Indeed, the chapter examines the constitutionalization of federal principles in Mexico and projects to constitutionalize federal principles in Central America.

Finally, the peculiarities and limits of federal experience in Latin America are exposed. Emphasis is posed on how legal thought's influence on the debate during independence has played an important role in defining the federal form of state. However, cultural heterogeneity and lack of a homogeneous structure have been limitations to federal experience in Latin America

In conclusion, the chapter delves into constitutionalism in Latin America during the era of independence, scrutinizing the impact of French and Anglo-Saxon ideologies on the nascent stages of Latin American constitutionalism. The debate underscores the necessity of pinpointing an equilibrium between the principle of national sovereignty and the presence of multiple sovereign and autonomous orders, each possessing comprehensive jurisdiction in governing and administering internal affairs within their respective provinces.

CHAPTER THREE

REPUBLIC, FEDERALISM AND INDEPENDENCE. THE DEBATE ON THE FORM OF STATE IN SPAIN

The chapter begins by discussing the history of federal and republican thought in Spanish constitutionalism. The author notes that while these two ideologies share some similarities, they also have important differences. For example, federalism emphasizes decentralization and regional autonomy, while republicanism focuses on popular sovereignty and democratic participation.

Moving on to the 19th century, the chapter delves into the various federal movements that emerged during this period. These movements were often driven by regional identities and a desire for greater autonomy from central government control. The author notes that these movements were not always successful, but they did lay the groundwork for future debates about federalism in Spain.

Next, we turn our attention to the First Republic (1873-1874) and its proposal for a federal system of government. The author explains that this proposal was met with

resistance from both conservative forces who favored a centralized state and radical groups who wanted complete independence for their regions. Ultimately, the First Republic was short-lived, and its federal proposal was never fully implemented.

Moving forward to the Second Republic (1931-1939), we learn about its approach to federalism and autonomy. The author notes that while there were some successes in terms of granting greater autonomy to regions like Catalonia and Basque Country, there were also significant challenges due to political instability and economic crisis. The chapter then shifts its focus to the transition to democracy in Spain following Franco's death in 1975. The author explains how debates about national identity and regional autonomy played a central role in shaping Spain's new democratic constitution. Specifically, there was a tension between those who favored a centralized state with limited regional autonomy and those who wanted a more federal system with greater regional powers. In addition, the chapter discusses the implementation of the *Estado autónomico* (autonomous state) in Spain and the challenges that arose during this process. These challenges included issues related to funding, political representation, and tensions between different regions. Despite these challenges, the author notes that the *Estado autónomico* has been largely successful in granting greater autonomy to Spain's regions. Finally, the chapter concludes by discussing current debates about the future of Spain's autonomous state. The author notes that there are ongoing discussions about revising the constitution to grant even greater autonomy to regions like Catalonia and Basque Country.

However, there are also concerns about the potential fragmentation of the Spanish state and the impact that this could have on national unity. The chapter provides then a comprehensive overview of the debate on the form of state in Spain highlighting the challenges that have arisen during Spain's transition to democracy and its implementation of an autonomous state.

CHAPTER FOUR

FROM THE FORMATION OF A CENTRALIZED UNITARY STATE TO THE REGIONALIST CHOICE. THE PARABLE OF AUTONOMIST THOUGHT IN ITALY

The chapter opens with a brief introduction to federal thought in the pre-unification period, which represents the first core of development of the autonomist movement in Italy. It emphasizes how this thought originated in very different cultural and political contexts although united by the search for greater autonomy of the territories with respect to central power. The second section of the chapter is devoted to national unification and the prevalence of centralism. The main causes of the crisis of centralized unitary states and the revival of the federalist movement are analyzed, including the so-called "southern issue" (i.e., "Questione meridionale") and the "Roman issue" ("Questione Romana"). In addition, it is emphasized how the idea of a united and centralized Italy represented a fundamental point of refer-

ence for many intellectuals of the time, but also generated strong tensions between different Italian regions.

The next section of the chapter is devoted to the debate on the future structure of the Republic within the anti-fascist movement. The main positions of the different political and cultural groups of the time are analyzed, including the Italian Communist Party, the Christian Democrats and the Italian Socialist Party. Indeed, the debate on the future structure of the Republic represented a time of great cultural and political ferment, in which various proposals for the reform of the Italian institutions emerged. Among these proposals, that of special regionalism represented one of the most innovative and interesting solutions. The fifth section of the chapter is dedicated to the knot of historical and linguistic identities: between separatist tendencies and special regionalism. The main tensions emerging between different Italian regions are analyzed in this section, with special attention to those related to language and cultural issues. In this context, special regionalism represented an innovative solution to address conflicts between the different Italian regions, granting them greater autonomy without compromising national unity.

The sixth section of the chapter is devoted to the lost “North Star of special regionalism”. It analyzes the main difficulties that Italian regionalism has encountered throughout its history, including the lack of a unified vision and the difficulty of reconciling the needs of different Italian regions. It also points out how special regionalism has undergone a major downsizing since the 1980s, due to the rise of new forms of state centralism.

The seventh section of the chapter refers to the regionalization of the Republic among the Italian Constituent Assembly. The main proposals put forward by different political groups at the time are analyzed, including that of special regionalism. It also points out how the Italian Constitution represented an important step forward in the history of Italian regionalism, granting regions greater autonomy and recognizing their cultural and linguistic diversity. The eighth section of the chapter is devoted to the development and reconfiguration of ordinary regionalism. The main stages in the history of Italian regionalism, from its inception to the present day, are analyzed. It also highlights how Italian regionalism has undergone a profound transformation over the years, moving from a phase of strong centralization to a greater focus on the needs of the regions. The main reforms that have affected the Italian regional system are analyzed, including *inter alia* the reform of Title V of the Constitution and Law No. 56 of 2014.

The ninth section of the chapter addresses the issue of differentiated autonomy. It analyzes the main proposals made by different Italian regions to achieve greater autonomy, particularly that of differentiated autonomy. It also highlights how this proposal has generated strong tensions among different Italian regions and how it is still the subject of political and cultural debate.

Volumi pubblicati in collana:

1. ELEONORA CECCHERINI (a cura di), *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, 2016
2. SIMONA RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, 2017
3. ELEONORA CECCHERINI (a cura di), *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, 2018
4. GRETA MASSA GALLERANO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, 2021
5. ANNA MARGHERITA RUSSO, *Il derecho al territorio dei pueblos indígenas nel "caleidoscopio interpretativo" della Corte IDH*, 2023
6. LUCIANA DE GRAZIA, *Le garanzie costituzionali dell'indipendenza della magistratura nell'esperienza francese, italiana e spagnola*, 2023
7. ELEONORA CECCHERINI E FRANCESCA BRUNETTA D'USSEAU (a cura di), *Best interest(s) of the child. Una delicata e controversa declinazione*, 2023
8. SIMONE PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, 2024

Finito di stampare nel mese di settembre 2025
presso la *Grafica Elettronica* srl - Napoli

Il volume si propone di evidenziare il contributo che il pensiero federale ha apportato alla teoria del diritto costituzionale. Analizza poi l'incidenza che l'idea federale ha avuto in America latina e l'apporto che essa ha fornito per lo sviluppo del regionalismo spagnolo e italiano.

Giancarlo Rolla già professore ordinario di Diritto pubblico comparato, è autore, tra l'altro, dell'opera in quattro volumi *Sistema costituzionale italiano*, Milano, 2018; mentre è in corso di stampa il volume con Irene Spigno, *Elementos de Derecho constitucional comparado de América Latina*, Ciudad de México, 2024.

euro 30,00

ISBN 979-12-5976-921-3



9 791259 769213