

NOSTRO TEMPO

119

## NOSTRO TEMPO

(Ultimi volumi pubblicati)

- E. FASSONE, *Verso la fine del Parlamento? Dieci anni a Palazzo Madama*
- G. COMOLLI, *Pregare, viaggiare, meditare. Percorsi interreligiosi tra cristianesimo, buddhismo e nuove forme di spiritualità*
- B. SALVARANI - O. SEMELLINI, *Il Vangelo secondo Leonard Cohen. Il lungo esilio di un canadese errante*
- F. SPANO, *Con rigore e passione*, prefazione di C. Canal  
*Cellule staminali. Aspetti scientifici e questioni etiche*, a cura di A. Rollier e L. Savarino
- A. GUGLIELMI MANZONI, *Pace e pericolo atomico. Le lettere tra Albert Schweitzer e Albert Einstein*, prefazione di A. Levi
- E. PEYRETTI, *Dialoghi con Norberto Bobbio. Su politica, fede, nonviolenza*
- M. RUBBOLI, *I battisti. Un profilo storico-teologico dalle origini a oggi*
- P. CIACCIO, *Il vangelo secondo Harry Potter. Come affrontare la vita con la Bibbia in una mano e la bacchetta magica nell'altra*, prefazione di D.E. Viganò
- A. CORSANI, *Il vangelo secondo Robert Bresson*, prefazione di G. Valperga
- S. AQUILANTE, *Cercando il bene della città. Memorie di un pastore metodista*, prefazione di G. Bouchard, postfazione di P. Naso
- B. PEYROT, *Il Matto della Resistenza. Trasmissione intergenerazionale di un'idea*
- C. VOGLINO, G. CORNI, M. VARANO, *La pedagogia del coraggio*, prefazione di D. Demetrio, postfazione di R. Becarelli
- O.L. SCALFARO, *Lo Stato è la casa di tutti*, a cura di P. Naso e V. Mazza
- CONSIGLIO DELLA COMUNIONE DI CHIESE PROTESTANTI IN EUROPA,  
*Un tempo per vivere e un tempo per morire*, a cura di L. Savarino

CORRADO MALANDRINO

**DEMOCRAZIA  
E FEDERALISMO  
NELL'ITALIA UNITA**

CLAUDIANA - TORINO

[www.claudiana.it](http://www.claudiana.it) - [info@claudiana.it](mailto:info@claudiana.it)

## *Corrado Malandrino*

è professore ordinario di Storia delle dottrine politiche, già preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università del Piemonte Orientale. Ha pubblicato fra l'altro: *Da Machiavelli all'Unione europea* (Carocci, 2003) e *Silvio Trentin. Pensatore politico antifascista, rivoluzionario, federalista* (Lacaita, 2008). Per Claudiana ha pubblicato *La Politica* di J. Althusius (2009).

### **Scheda bibliografica CIP**

#### **Malandrino, Corrado**

Democrazia e federalismo nell'Italia unita / Corrado Malandrino  
Torino : Claudiana, 2012. - 127 p. ; 21 cm. - (Nostro tempo ; 119)  
ISBN 978-88-7016-899-0

1. Federalismo - Italia

(CDD 22.) 321.020945 Stati Federali. Italia

© Claudiana srl, 2012  
Via San Pio V 15 - 10125 Torino  
Tel. 011.668.98.04 - Fax 011.65.75.42  
info@claudiana.it  
www.claudiana.it  
Tutti i diritti riservati - Printed in Italy

Ristampe:

21 20 19 18 17 16 15 14 13 12 1 2 3 4 5

Copertina: Vanessa Cucco

Stampa: Stampatre, Torino

## INTRODUZIONE

### 1. UN FEDERALISMO IMPROBABILE?

L'aggettivo «improbabile» che compare nel titolo di questo paragrafo non vuol gettare una luce negativa sulle possibilità di realizzazione di una vera riforma federale in Italia e in Europa. Non è così. Anzi, sono dell'idea che il federalismo sia non solo uno strumento istituzionale utile, ma che è anche necessario per far uscire il nostro paese e l'Europa dalla gravissima crisi che stiamo attraversando.

Tuttavia, l'aggettivo «improbabile» si attaglia bene al destino del federalismo quale si è manifestato nel corso intero della storia unitaria italiana, e dell'Europa dell'ultimo mezzo secolo. Lo si constata ripercorrendo a grandi linee la parabola delle «visioni» di ispirazione federale elaborate da nostri conterranei nella storia italiana ed europea degli ultimi 150 anni. L'aggettivo «improbabile» si giustifica, perciò, non al fine di definire il federalismo come un fenomeno di natura dubbia, incerta, non degna di rispetto, non approvabile o irrealizzabile, ma perché, nonostante le molte, diverse e talora rigorose proposte avanzate negli ultimi secoli, occorre prender atto che non è mai stato preso seriamente in considerazione. Mi vorrei sbagliare, ma continua ad avere scarse e difficili possibilità di esserlo.

Da parte mia, mantengo la convinzione kantiana che il federalismo rientri – come l'idea della pace perpetua tra gli Stati e le nazioni, a sostegno della quale originariamente fu inventato – tra quelle «idee di ragione» che possono momentaneamente essere sconfitte e subire eclissi più o meno lunghe, ma che nella «lunga durata» della storia umana siano destinate a riemergere e a inverarsi nelle concrete situazioni storico-politiche che ne raccomandano la presenza. Come quella che stiamo vivendo.

Una delle cause che rende di difficile accettazione il federalismo in Italia, sta nel fatto che questo termine è abusato: ormai con esso si

intendono troppe cose; talvolta non fa capire quale scopo si voglia raggiungere, quale progetto si voglia realizzare con questa parola. Molti lo utilizzano in modo intenzionalmente distorto. Oppure si usa come sinonimo di altri termini con i quali ha qualcosa in comune: per esempio autonomia, decentramento, autogoverno, regionalizzazione. Ma più spesso è collegato a parole con le quali non ha nulla in comune, come separazione o secessione. Del vocabolo «federalismo» sembra che nell'opinione pubblica più ampia si sia andato perdendo una coerente e completa accezione. Questo saggio nasce pertanto anche dal desiderio e dall'esigenza di capire se sia possibile stabilirne un significato più univoco, più certo, più adeguato alla sua funzione, specie per ciò che riguarda l'Italia e l'Europa, sia sul piano teorico sia su quello dell'esperienza storica. Qualche anno fa alcuni allievi di Gianfranco Miglio, il quale aveva denunciato l'esistenza di «federalismi falsi e degenerati»<sup>1</sup>, pubblicarono un volume nel quale elencavano oltre 470 possibili accezioni del federalismo<sup>2</sup>. In tal modo arrivarono a estremizzare la labilità della definizione di «federalismo». Usando una griglia storico-analitica troppo larga elencarono, dando prova di un certo *sense of humour*, anche astruse definizioni quali il «federalismo fraudolento», il «coatto», l'«amplificato», quello «allentato» e quello «austero»; federalismi «agrodolce», a «torta a strati», «a torta di compleanno», «a torta rovesciata», «a torta marmorizzata» (*sic!*). È chiaro da quanto seguirà che, pur apprezzando l'ironia, non si intende seguire questa strada. Invece, ci si atterrà a una definizione meno equivocabile del federalismo moderno, così come emerge storicamente dal modello statunitense del *Federalist* per il federalismo sovranazionale e dall'esperienza francese girondina per il federalismo infranazionale<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. G. MIGLIO, M. DIAMOND, *Federalismi falsi e degenerati*, Sperling & Kupfer, Milano 1997.

<sup>2</sup> Cfr. L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano 1995.

<sup>3</sup> Per una completa messa a punto filologica e metodologica del termine «federalismo» si rinvia a C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Carocci, Roma 1998. Qui si noterà rapidamente che la radice semantica delle parole «federale» e «federalismo» si trova nel vocabolo latino «*foedus*», che significa alleanza, trattato, patto, convenzione. Nell'accezione politica, che qui interessa, dal sostantivo *foedus* deriva il verbo *foedero*, o l'analogo *confoedero* (che risulta dall'aggiunta del prefisso *cum* + *foedero*), ossia «unire con un patto»; il risultato di tale azione fu chiamato *foederatio* (o *confoederatio*) – federazione o confederazione, senza diffe-

La mia intenzione è di rintracciare il senso autentico e concreto delle varie espressioni che hanno enunciato il federalismo in Italia (anche in relazione all'Europa), correlandolo alle questioni per le quali è stato pensato come risposta, al fine di apprestare uno strumento di riflessione e discussione. Cercherò di privilegiare l'esposizione dei discorsi politici e dei problemi, anche se in modo succinto e senza alcuna pretesa di esaustività scientifica, cosa che evidentemente richiederebbe spazio e approfondimento maggiori.

renze apprezzabili fra i due termini –, i cui membri furono detti *foederati* (o *confoederati*). Nel latino tardo e medievale prevalse gradualmente la lezione *federatio* e *confederatio*, da cui le voci *federazione* e *confederazione*. Fin dalle origini il fenomeno federale s'incardina sul concetto di un rapporto politico convenzionale e patto basato sulla reciproca fiducia (*fides*) dei contraenti e non sulla forza. È la fede libera e reciproca che crea un'organizzazione comune e obbliga i membri di tale alleanza, più o meno durevole, a comunicarsi prestazioni, aiuto, diritti. Con tali accezioni i termini di confederazione e federazione vengono ripresi in epoca medievale e nella prima modernità, insieme a sinonimi, quali associazione, lega, unione. Fino al XVIII secolo non esiste l'uso della parola «federalismo», che compare solo verso la fine del Settecento, all'epoca delle rivoluzioni americana e francese, come derivazione dall'aggettivo francese *fédéral*. Di qui gli aggettivi «federalista» (come recita il titolo dell'opera del 1788-89 di Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist*) o «federativo», che con il loro sostantivo si diffusero a partire da quegli anni per contrassegnare la tendenza politica favorevole a formare uno Stato federale attraverso l'unione stabile di più Stati-membri, in contrasto con coloro che vi si dichiaravano contrari perché miranti alla creazione o al mantenimento di uno Stato unitario centralizzato, oppure alla conservazione (ma anche allo scioglimento) di preesistenti confederazioni intese come alleanze meno impegnative e stabili: in ultima analisi, tutti quelli desiderosi di preservare intatti i poteri sovrani del singolo Stato sovrano e monocentrico. Le polemiche e le lotte tra federalisti e confederalisti in America, tra giacobini ferreamente unitari e girondini decentratori e federalisti in Francia, sono emblematiche dell'emergere del federalismo come neologismo indicante un fenomeno politico e teorico della modernità legato alla discussione dei problemi delle forme di Stato e di governo (e alla progettazione e pragmatica costruzione di una nuova forma di Stato) in circostanze ben precise in cui, tra l'altro, emerge per la prima volta la distinzione concettuale tra la federazione e la confederazione.

## 2. IL FEDERALISMO MODERNO: UNA FORMULA DI UNIONE NELLE DIFFERENZE E NON DI SEPARAZIONE

Fino a qualche anno fa in Italia il federalismo era per molti una sorta di tabù di cui era difficile se non impossibile anche solo parlare, e per qualcuno probabilmente continua a esserlo ancora oggi. Specie se il federalismo viene erroneamente messo in opposizione all'unità nazionale, o contro prospettive cosmopolitiche e sovranazionali europee. Un dato di fatto, questo, constatabile con una certa frequenza. Si prendano certi manifesti nei quali si propone l'indipendenza della "Padania", e si lega tale obiettivo con un "federalismo" che rappresenterebbe l'ideologia del movimento leghista. In questo caso, il termine «indipendenza» rimanderebbe appunto a un presunto obiettivo "federale" che si oppone all'unità nazionale, da un lato, e allo sviluppo federale europeo, dall'altro. Ciò avviene perché si assume che questo genere di "federalismo" microterritoriale si può risolvere interamente in una critica del centralismo statale e di un altrettanto temuto centralismo europeo, a difesa di un'entità territoriale regionale elevata surrettiziamente a sede di rappresentanza «nazionale».

Contro questo genere di distorsioni occorre ricordare che il federalismo nasce come formula di unità politica diversa dal centralismo statale tipico della modernità. Ma indica sempre una formula variamente articolata di unione nazionale e sovranazionale, e non di separazione. Anche in Italia il federalismo ha acquisito nel tempo una ricchezza ideale che non si lascia ridurre alla povera antitesi tra difesa a oltranza di un territorio fino alla secessione e trasformazione decentralizzata e autonomista dello Stato centrale. Il federalismo è qualcosa di più: consiste in una visione più inclusiva di quanto possa essere qualunque forma di centralismo, nel senso che è capace di includere l'altro, il diverso, perché ha dimostrato di saper coniugare il valore e la ricchezza delle differenti tradizioni nazionali ed europee con le esperienze provenienti da altri continenti e di saperli rielaborare positivamente.

L'opinione pubblica sovente si chiede che senso possa avere discutere di federalismo, arzigogolare su temi di astratta ingegneria costituzionale, quando i problemi concreti da risolvere sono tanti e diversi: da quelli legati alla crisi finanziaria e alla necessità di far ripartire le economie occidentali, alle emergenze relative all'approv-

vigionamento energetico, alla difesa dell'ambiente, al problema delle ricadute nel nostro Paese delle migrazioni epocali e via discorrendo. In questo modo ci si dimentica che, invece, i problemi dell'organizzazione costituzionale e istituzionale del nostro Stato nazionale e dell'Unione europea sono condizioni importanti proprio per mandare a più efficace soluzione i nodi concreti sopraddetti. Perciò è da salutare con favore il fatto che i numerosi dibattiti tenuti nel corso del 2011, a ogni livello e nelle più svariate sedi pubbliche e pubblicistiche, hanno legittimato la presenza costante del rapporto tra il federalismo (o l'idea federale) e la storia della costruzione dell'unità nazionale italiana, e di questa con l'unità europea, e ne hanno evidenziato i vari modi in cui viene posto tale tema sia nella fase risorgimentale, sia in quella successiva. Ma non si può dimenticare che hanno messo in rilievo anche aspetti negativi: per esempio, il fatto che non sempre le discussioni si svolgono nel rispetto della loro coerenza con gli eventi storici per come effettivamente sono avvenuti, e talvolta persino della correttezza terminologica. Pertanto, allo scopo di impostare con maggiore sistematicità le nostre idee sul federalismo, appare utile precisare e approfondire in via introduttiva le circostanze e i contesti nei quali emerge la concezione del federalismo moderno e l'esigenza della sua introduzione in Italia.

In primo luogo, esso è stato pensato come formula di unione sovrastatale e nazionale. Negli Stati Uniti d'America il federalismo si è qualificato come l'insieme delle teorie e dottrine, frutto di lotte tra fazioni e di notevole pragmatismo politico, che giustificano il passaggio a un governo continentale «nazionale» americano, superando la frammentazione e la debolezza della confederazione degli Stati derivati dalle colonie. In Italia, analogamente, il federalismo viene invocato a partire dalla fine del Settecento, quindi solo qualche anno dopo l'emanazione della costituzione federale statunitense, per trovare una soluzione al problema dell'unità e dell'indipendenza della patria nazionale superando la divisione tra gli Stati della penisola e affrancandoli dalla dominazione o dall'egemonia straniera. Il federalismo inteso come formula diversa dal centralismo per conseguire l'unità nazionale – e del centralismo più rispettoso del pluralismo statale originario e presente – è pertanto il concetto fondamentale che caratterizza pressoché tutte le visioni federaliste via via apparse in Italia fino al 1861.

Per quanto riguarda questo primo aspetto, si ha la sensazione che il tema del rapporto «federalismo-unità nazionale» costituisca ancora per i più un terreno scarsamente analizzato nei reali dati storici e teorici e nelle sue implicazioni; che, nonostante negli anni passati non siano mancate pubblicazioni al riguardo, sovente esso sia ancora oggetto di confusione, quando non di metodica mistificazione. Di qui l'esigenza di riportare in luce il senso autentico del sorgere e dello svilupparsi del federalismo e dell'idea federale nella storia dell'unificazione italiana, mettendolo a confronto con i problemi concreti ai quali si pensava dovesse dare risposte positive. Un senso che in prospettiva non è rinserrabile nell'ambito del federalismo politico-istituzionale e territoriale interno all'Italia, anche se nasce proprio da lì tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento.

Infatti, nel federalismo si fa luce progressivamente, a sprazzi già nella prima metà dell'Ottocento, una seconda e persino più ampia finalità che finisce per qualificarlo anche come concezione politica e sociale più larga, tra fine Ottocento e per tutto il Novecento. Tale finalità presuppone un ulteriore sviluppo della democrazia liberale e sociale; esige che si diano risposte più avanzate alle obiezioni che, da Tocqueville e dai pensatori elitisti in poi, furono poste alla democrazia fino ai nostri giorni. In tal caso, il federalismo si può presentare come una formula di unità e libertà più profonda della mera concezione formale della democrazia liberale. Esso ambisce a disegnare un sistema politico liberaldemocratico o socialista più rispettoso delle (e integrato dalle) esigenze del pluralismo sociale. In questo saggio si intende tener presenti entrambi i due piani teorici – il federalismo come formula di unità nazionale e come forma di una più avanzata società politica ed economica – poiché queste due diverse finalizzazioni del federalismo distinguono il discorso che lo riguarda in due fasi della storia italiana, prima e dopo il 1861.

Pur essendo consapevole dei nessi che comunque permangono tra le due accennate accezioni del federalismo, per chiarezza metodologica ed espositiva questo saggio si occuperà nella prima parte soprattutto del federalismo inteso come formula alternativa per l'unità nazionale così come sviluppato fino alla proclamazione unitaria del 1861. Nella seconda e terza parte si prenderanno in esame le elaborazioni federaliste critiche verso l'assetto centralistico raggiunto e le successive proposte di riforma federalizzante italiana, intesa come ambizioso

progetto di sviluppo della democrazia. Al fine di sottolineare il collegamento tra le distinte sopraddette finalità, si analizzerà nella parte conclusiva l'allargamento del significato del federalismo stesso in relazione con lo sviluppo della concezione democratica sia a livello italiano, sia europeo, sia globale. Tuttavia, allo scopo di chiarire preliminarmente la definizione di federalismo alla quale ci si riferisce in questo saggio, sembra opportuno collocare nell'introduzione un ultimo passaggio inerente il suo fondamento storico e teorico in quanto critica della sovranità esclusiva della forma dello Stato moderno.

### 3. IL FONDAMENTO STORICO DEL PARADIGMA UNITARIO DEL FEDERALISMO: LA CRITICA DELLA SOVRANITÀ ESCLUSIVA DELLO STATO MODERNO

Si è accennato sopra al fatto che, sulla scorta delle vicende rivoluzionarie americane e francesi della seconda metà del Settecento, si afferma per la prima volta la circostanza che il concetto basilare – come anche il fatto – del federalismo mette immediatamente in questione la nozione della sovranità<sup>4</sup> dello Stato moderno, così come era stata presentata dai maggiori teorici assolutisti, da Bodin a Hobbes. Nel momento in cui si procede a creare uno Stato federale con l'unione di vari Stati membri o, all'inverso, a partire dal riconoscimento di singole province o regioni di un preesistente Stato unitario come Stati membri, la definizione della sovranità dei soggetti statali coinvolti subisce necessarie trasformazioni, nel senso di limitazioni o attenuazioni, perdendo gli attributi dell'assolutezza, dell'indivisibilità, dell'intangibilità, dell'indifferenza rispetto alla sovranità di altri Stati, quali s'erano venuti affermando per e nello Stato moderno classico e, in modo particolare, nello Stato-nazione, il cui modello trionfa tra Settecento e Ottocento.

Il federalismo moderno e contemporaneo presuppone ed esige un autonomo processo di fondazione dello Stato federale per mezzo del-

<sup>4</sup> Sulle teorie della sovranità si rinvia a D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari 2004. Sulla «sfida al centralismo» nella storia dello Stato moderno cfr. *Challenging Centralism: decentramento e autonomie nel pensiero politico europeo*, a cura di L. Campos Boralevi, Firenze University Press, Firenze 2011.

la creazione di un rapporto di unione di vari Stati che condividono la sovranità e che decidono, ciò facendo, di autolimitare spontaneamente le loro diverse sovranità e di dar luogo a una nuova forma di Stato: la federazione. Essa gode di autonoma sovranità, che conosce il suo limite in quella degli Stati membri, i quali conservano solo alcuni dei loro diritti di sovranità e di autonomia politica. Tale tratto costitutivo e costituzionale, che coinvolge altre caratteristiche come la stabilità della federazione nel tempo, distingue nella nostra epoca i due termini precedentemente impiegati come sinonimi: *federazione* e *confederazione*. La federazione denomina un vero e proprio Stato federale, mentre la confederazione – che non ha carattere statale – indica un mero ambito pattizio, temporaneo e transitorio, che non implica alcuna limitazione o rinuncia di sovranità da parte dei suoi membri. Naturalmente una confederazione può, entro determinate condizioni che sono stabilite dal e nel contesto storico-politico, evolvere nel tempo verso l'obiettivo della federazione: lo dimostrano vari esempi, come quello della Confederazione Elvetica o degli Stati Uniti d'America, o ancora, la possibilità che l'Unione Europea (che è una forma di associazione comunitaria-funzionale, in parte confederale con propri poteri già di tipo federale, come la moneta) si trasformi compiutamente nella federazione degli Stati Uniti d'Europa.

Il federalismo, come tendenza politica moderno-contemporanea, nasce dalla contestazione dello Stato moderno a sovranità assoluta, unitario, nel senso del monocentrismo nazionale. Non si qualifica come negazione del valore della nazione e dell'unità nazionale, ma del fatto che a tale valore si associ quello della corrispondenza alla sovranità esclusiva dello Stato-nazione centralista nel suo territorio e nel suo ordinamento.

Lo Stato federale rappresenta un processo inverso a quello che aveva caratterizzato la formazione dello Stato moderno<sup>5</sup>. Tanto era accentratore questo, quanto decentralizzante quello. Per cui, avendo come punto di riferimento il livello dello Stato-nazione, esistono due tipi diversi e complementari di federalismo: da un lato, quello *sovranazionale* (o *esterno*), ossia concernente più Stati nazionali che decidono di alienare una parte della loro sovranità per unirsi in una fede-

<sup>5</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in S. PISTONE (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Fondazione L. Einaudi, Torino 1975, p. 224.

razione sopranazionale. Da un altro lato, si pone il federalismo *infra-nazionale* (o *interno*), che concerne Stati regionali subnazionali – che però si vogliono concepire come “veri” Stati, con una loro peculiare forma di sovranità originaria, che non è il risultato di una concessione dello Stato-nazione monocentrico – uniti a loro volta in uno Stato federale nazionale.

Con riferimento alla motivazione originaria del movimento federalista, nel primo caso si può aggiungere che il federalismo è *centripeto*, ossia è il prodotto di forze che tendono a costituire un’unità di governo sovrapposta a quella degli Stati-membri. Nel secondo è *centrifugo*, perché è il risultato di iniziative di autonomizzazione dallo Stato nazionale rigidamente centralizzato. Entrambi i tipi di Stato federale, la federazione sovranazionale e lo Stato federale nazionale composto da Stati membri regionali, formano oggetto di studio del federalismo. In entrambi i casi, che unisca federalmente entità nazionali o subnazionali, il federalismo si presenta come *formula di unione* e non di separazione tra realtà diverse che condividono poteri sovrani. Oppure, come formula di contestazione di una unità statale sovrana dispoiticamente accentratrice e come richiesta del riconoscimento della sovranità concorrente dei popoli e paesi che la compongono, ma al solo fine di poter dar vita a una formazione federale superiore che prenda il posto del precedente Stato monoliticamente accentrato.

Il separatismo e il secessionismo sono, invece, l’*ultima ratio* del diritto di autodeterminazione di una parte di un popolo e di un territorio contro lo Stato al quale appartengono, all’interno di una situazione particolare vissuta come aberrante tirannia proveniente da parte del governo centrale. Tali fenomeni di per sé non hanno a che vedere col federalismo, inteso come propugnatore di forme superiori di Stato pluralista, semmai nascono da un impianto concettuale di tipo blandamente confederale concepito a difesa esclusivista delle specificità (siano esse di natura etnica, culturale, religiosa, sociale, economica o di altro genere), come salvaguardia di una libertà assoluta, separata e senza volontà di confronti, senza solidarietà, incapace di desiderare il perseguimento di un destino comune con altri soggetti, che pure appartengono alla stessa storia e tradizione nazionale, ma hanno alcuni caratteri diversi. Una libertà che, pur avendo una motivazione legittima nel voler cambiare le precedenti relazioni con lo Stato centralista, risulta a sua volta egoista ed egocentrica. È quindi una

libertà negativa, incapace di evolvere in direzione dello stabilimento di legami federali.

Occorre infine dire che, nel caso si ponga maggior attenzione, ovvero vengano sottolineati gli aspetti politici del federalismo rispetto a quelli economico-sociali, si avrà a che fare con un mero *federalismo istituzionale*, che comprende i modelli sovranazionale e infranazionale predetti. Quando invece il federalismo assurge a una visione più completa e complessa della storia e della società, non si limita a proporre modelli di Stati federali, rifiuta di esistere come mero federalismo politico-istituzionale perché pretende di essere peculiare forma e teoria della società tutta intera e dei suoi aspetti organizzativi sotto il profilo culturale ed economico, lo si può descrivere come *federalismo integrale*, nel senso che riguarda l'intera sfera sociopolitica, economica e culturale della vita associata.

Storicamente, i valori di riferimento per il federalismo politico-istituzionale sono la ricerca e la realizzazione della pace perpetua in un regime internazionale democratico, di sicurezza reciproca garantita legalmente, nel caso della federazione sovranazionale. Nel caso dello Stato federale nazionale (che riunisce gli Stati regionali, ricava una legittimazione sovrana dal suo rappresentare la nazione, e riceve dagli Stati regionali subnazionali una parte della loro sovranità che si traduce in poteri di indirizzo e di coordinamento soggetti a controllo), i valori di riferimento sono dati, da un lato, dalla ricerca della sicurezza e del benessere tramite un efficace ed efficiente governo federale; da un altro lato, dall'attuazione completa dell'autonomia politica locale, intesa come autogoverno delle comunità subnazionali. Per tutto ciò che riguarda la suddivisione e i rapporti dei poteri tra i vari livelli statalfederali (e questo vale tanto per le relazioni tra livello infranazionale e nazionale quanto tra livello nazionale e sovranazionale), conta quanto stabilito dal *principio di sussidiarietà*<sup>6</sup>, secon-

<sup>6</sup> Il principio di sussidiarietà appartiene sia alla tradizione del pensiero sociale cattolico sia al liberalismo. In entrambi i casi, si parte dal presupposto che ogni azione sociale e statale debba essere per natura sussidiaria, ossia che abbia valore di sostegno aggiuntivo da parte delle unità più elevate dello Stato e della società nei confronti delle minori qualora queste non riescano per proprio conto ad assolvere a determinate loro funzioni. Tale concetto, ribadito nella *Rerum Novarum* di Leone XIII e poi da altri pontefici, fu perfezionato nel Novecento grazie all'elaborazione del padre gesuita tedesco Gustav Gundlach (1892-1969), docente dal 1934 al 1962 alla Università Gregoriana e consigliere dei papi Pio XI e Pio XII. Sull'applicazione del

do il quale il livello superiore deve occuparsi solo di quanto sfugge alle possibilità operative e alle competenze proprie del livello inferiore in ciascuna materia.

Il valore di riferimento del federalismo integrale consiste invece nell'aspirazione alla più completa autogestione sociale ed economica da parte degli individui, dei gruppi, delle classi, insomma del popolo, che si traduce politicamente in autogoverno per mezzo di organi di tipo consiliare nelle sfere politica e socioeconomica create con un movimento ascensionale, dal basso verso l'alto (federalismo economico). Di questa forma di federalismo libertario si parla anche quando si allude alla democrazia sociale diretta o al socialismo federativo democratico autogestionario<sup>7</sup>.

principio di sussidiarietà all'ambito federale ed europeo cfr. F. INGRAVALLE, *Principio di sussidiarietà, potere sussidiario e "popolo europeo"*, in *Un popolo per l'Europa unita*, a cura di C. Malandrino, pref. di D. Velo, Olschki, Firenze 2004, pp. 123-142.

<sup>7</sup> Ringrazio gli amici Francesco Ingravalle, Franco Livorsi e Luca Savarino che hanno gentilmente letto il manoscritto e non mi hanno fatto mancare interessanti e utili suggerimenti e critiche. Ho cercato di avvalermene, fermo restando che il risultato è da addebitarsi esclusivamente a me.



# INDICE

<i>Introduzione</i>	5
1. UN FEDERALISMO IMPROBABILE?	5
2. IL FEDERALISMO MODERNO: UNA FORMULA DI UNIONE NELLE DIFFERENZE E NON DI SEPARAZIONE	8
3. IL FONDAMENTO STORICO DEL PARADIGMA UNITARIO DEL FEDERALISMO: LA CRITICA DELLA SOVRANITÀ ESCLUSIVA DELLO STATO MODERNO	11
<b>1. Il federalismo come formula decentrata e pluralista dell'unità nazionale</b>	17
1. PROGETTI FEDERATIVI TRA PERIODO RIVOLUZIONARIO E GUERRE D'INDIPENDENZA: GALEANI NAPIONE, RANZA, GIOBERTI	17
2. AUTONOMIE E FEDERALISMO TRA I DEMOCRATICI	28
2.1 Cattaneo e la sua scuola: dalla federazione italiana agli Stati Uniti d'Europa	28
2.2 Mazzini: autonomie locali e confederazione europea	33
2.3 Il <i>Memorandum</i> europeo di Garibaldi	39
3. UN FEDERALISMO «INTROUVABLE»: IL DECENTRAMENTO REGIONALE NEI PROGETTI DI CAVOUR, FARINI, MINGHETTI	43

<b>2. Critica del centralismo statale e progetti di democrazia federale in Italia e in Europa</b>	<b>55</b>
1. ABBOZZI DI PROGETTI FEDERALISTI E REGIONALISTI NELLA CRISI DEL REGIME LIBERALE	55
2. RINASCITA DEL FEDERALISMO TRA ANTIFASCISMO E RESISTENZA	60
2.1 La preparazione del terreno: il «rinnovamento» di Piero Gobetti	60
2.2 Giustizia e Libertà: Carlo Rosselli e la trasformazione federale della democrazia	62
2.3 L'elaborazione federalsocialista di Silvio Trentin	65
2.4 Autonomismo e federalismo europeo in Luigi Sturzo e Alcide De Gasperi	69
2.5 Einaudi: l'autonomia federale e il federalismo europeo	71
2.6 Il federalismo delle minoranze religiose e culturali: la <i>Carta di Chivasso</i>	75
2.7 Spinelli e Rossi: il <i>Manifesto di Ventotene</i> e la federazione europea	77
2.8 L'elaborazione comunitaria di Adriano Olivetti	82
<b>3. Riforme federalizzanti nella Repubblica italiana</b>	<b>85</b>
1. LO SVILUPPO DEL NEOREGIONALISMO VERSO IL FEDERALISMO: RISULTATI E LIMITI	87
2. IL NEOFEDERALISMO DI GIANFRANCO MIGLIO E IL LEGHISMO	90
3. IL FEDERALISMO FISCALE	99

<b>4. Conclusione. Le sfide alla democrazia e lo sviluppo di un federalismo comunicativo e dei valori in Italia e in Europa</b>	103
1. FEDERALISMO E CRISI DELLA DEMOCRAZIA	103
2. I NODI IRRISOLTI E LE SCADENZE DISATTESE ALL'ORIGINE DELL'ATTUALE CRISI POLITICO-ISTITUZIONALE	108
3. LO SVILUPPO DI UN FEDERALISMO COMUNICATIVO E DEI VALORI IN ITALIA E IN EUROPA	111