

Federalismi comparati.

Un'analisi sui modelli federali in Europa

di Roberto Marraccini

La Repubblica Federale Tedesca (Germania)

La Germania è – a tutti gli effetti – uno **Stato federale**. La caratteristica fondamentale del sistema federale tedesco consiste nel fatto che tanto la Repubblica federale, quanto i singoli Länder, sono dei veri e propri Stati. All'articolo 20 della Costituzione, infatti, è scritto che: “(I) La Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico [...]”.

La Costituzione federale (Legge fondamentale) del 1949 prevede, accanto ad un Presidente federale (rappresentante dello Stato federale sul piano internazionale) e ad un Cancelliere (capo del Governo), una Camera alta (Bundesrat) di cui fanno parte i membri dei Governi dei singoli Länder. In pratica, quella che non può assolutamente mai mancare in un sistema federale: la cosiddetta **Camera delle Regioni o delle autonomie**.

Ogni Länder, munito di autogoverno, si dota di una propria Costituzione ed elegge una propria assemblea legislativa.

Nella Legge Fondamentale sono presenti tutti i principi che caratterizzano un vero e proprio Stato federale: ripartizione delle competenze legislative tra la Federazione e le entità federate (Länder), rappresentanza delle stesse entità federate all'interno del Senato federale (Bundesrat).

L'articolo 30 (Legge Fondamentale) prevede – per il riparto delle competenze – la clausola residuale per i Länder, in base alla quale, se la Costituzione non dispone diversamente, l'esercizio di tutte le funzioni (legislative, amministrative, giurisdizionali) spetta ai Länder.

In generale, le legislazione è competenza primaria del Governo federale e del Bundestag (Camera bassa), mentre l'esecuzione amministrativa di tutti gli atti spetta alle entità federate (Länder).

In generale, comunque, la caratteristica forte del federalismo tedesco ha a che vedere con le competenze amministrative, tanto che – a questo proposito – si parla anche di *federalismo d'esecuzione*.

Negli oltre cinquant'anni dall'entrata in vigore del *Grundgesetz* (Costituzione), il sistema federale tedesco si è indirizzato verso una forte interdipendenza e collaborazione tra i diversi Länder e tra questi e lo Stato centrale, realizzando quello che molti studiosi (politologi e costituzionalisti) hanno definito come un classico modello di federalismo cooperativo. L'intreccio fondamentale nel federalismo cooperativo, in Germania, è dato dalla compresenza di una cooperazione verticale, per intenderci, quella tra Bund (Federazione) e Länder, e di una cooperazione orizzontale. Accanto infatti alla cooperazione verticale tra Bund e Länder, l'aspetto forse più importante del federalismo cooperativo tedesco è costituito dall'autocoordinamento orizzontale tra i Länder, che si svolge in procedimenti informali o in forme istituzionalizzate, specialmente attraverso conferenze, accordi e istituzioni comuni.

La cooperazione orizzontale tra i Länder combina il principio della pari dignità dei Länder contraenti con quello dell'assistenza reciproca tra Länder forti e deboli all'interno della Federazione.

Un accenno, infine, al modello di *federalismo fiscale* creato in Germania.

Il modello tedesco di federalismo fiscale può essere riassunto attraverso alcune caratteristiche fondamentali:

1. numero limitato di tributi di esclusiva competenza dei tre livelli di governo, ovvero quello federale (Bund), regionale (Länder) e comunale;

2. sistema di ripartizione delle principali imposte, con la conseguente “ripartizione orizzontale” del gettito complessivo per quote;
3. articolazione su 3 livelli dei meccanismi di redistribuzione perequativa del gettito delle imposte comuni:
 - a) criteri redistributivi di quote spettanti ai Länder e della rispettiva quota di tali imposte spettante ai Comuni;
 - b) sistemi di perequazione finanziaria attraverso trasferimenti infraregionali;
 possibili trasferimenti supplementari e contributi specifici del Bund ai Länder.

La Spagna

La Spagna, da sempre caratterizzata da varie spinte autonomiste al suo interno, dopo la morte del generale Franco (1975) ha dovuto ricostruire la sua architettura statale, ancora ancorata al regime dittatoriale. Nel 1978, quindi, si è dotata della nuova Carta costituzionale. La nuova Costituzione spagnola, in pratica, crea uno Stato retto sul principio autonomistico, anche se non completamente federale. Il termine usato per il modello spagnolo è quello di *federo-regionalismo spagnolo*. In generale, comunque, ci si riferisce allo Stato delle *Comunidades Autónomas* (le Comunità Autonome).

L'assetto attuale è, pertanto, un sistema policentrico articolato in 17 Comunità Autonome. La particolarità del sistema statale spagnolo risiede nel fatto che nasce con caratteristiche regionali, per poi trasformarsi progressivamente in un'**articolazione federale** tanto che, nel dibattito odierno, si parla proprio di federalizzazione che interessa la Spagna.

Il processo di **decentralizzazione** in Spagna non trova – in questo momento – alcun paragone in Europa, tanto che, da più parti, il *processo autonomico* (così viene denominato il graduale avvicinamento della Spagna a Stato federale) viene preso come modello da molti altri Paesi.

La Costituzione spagnola, adottata mediante referendum nel dicembre del 1978, ha creato uno Stato potenzialmente decentrato fondato sull'iniziativa del livello inferiore.

Lo Stato Spagnolo è oggi una forma decentrata intermedia tra lo Stato regionale e lo Stato federale, perché, benché nasca con forma regionale, ha acquisito progressivamente tratti e connotazioni di tipo federale e ha dato origine a un modello fortemente decentralizzato tanto che è possibile sostenere che si ha a che fare con uno Stato quasi-federale.

Il diritto all'autonomia è inserito tra i principi fondamentali della Costituzione, all'articolo 2: *“La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime”*.

Il processo per arrivare all'autonomia è scritto nell'articolo 143 della Costituzione che prevede che *“le province limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, i territori insulari e le province d'importanza regionale storica potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome [...]”*.

Per quanto riguarda la delimitazione delle competenze legislative, l'articolo 149 della Costituzione elenca le materie che spettano, inderogabilmente, allo Stato (come nella Costituzione italiana all'articolo 117 secondo comma).

Il federalismo spagnolo è – sotto molti punti di vista – un federalismo differenziato ed asimmetrico. In sostanza, con questa affermazione, ci si riferisce ad un sistema che prevede forme diversificate di autonomia. Vale a dire, per meglio chiarire, il modello italiano è, per usare una metafora, quello del "caffè per tutti" (*café para todos*), mentre quello spagnolo è il modello del "vassoio dei formaggi" (*tabla de quesos*). In pratica, nell'insieme ipotetico di tutte le competenze legislative, ogni Comunità

che si sente pronta ed in grado di esercitare da sola determinate competenze, richiede al governo di Madrid di ottenere lo spostamento di certe materie legislative alla periferia.

Il 1996, poi, è una data importante, perché vengono approvati i Patti di Governabilità, per creare le interrelazioni migliori possibili dello Stato con le Comunità Autonome. L'innovazione principale è stata la riforma della finanza pubblica, con la cessione del 30% dell'IRPEF alle Comunità e con il relativo trasferimento delle relative competenze e la cessione del potere impositivo per alcuni tributi statali (ad es., il Paese basco, anche per la difficile situazione interna, trattiene il 95% delle tasse pagate dai suoi abitanti).

Sempre in base alla riforma del 1996, moltissime materie sono, ormai, di esclusiva competenza delle Comunità. Nel turismo e nella gestione del territorio, le Comunità si muovono nell'ambito della propria legislazione; esclusiva è anche la competenza nella cultura, che comprende, tra l'altro, il delicato problema della difesa e dell'uso delle lingue.

Per quanto concerne la politica estera, le Comunità hanno autonomia nell'applicazione dei trattati internazionali hanno il diritto ad essere informate in merito alle iniziative dello Stato in questo settore (politica estera).

Un accenno, infine, anche per la Spagna, al sistema fiscale. Il principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni spagnole (Comunidades Autonomàs) è sancito all'art. 156 della Costituzione.

Inoltre, l'art. 157 Cost. suddivide le risorse delle Comunità in:

- /// imposte cedute dallo Stato, sovrimposte su imposte statali o altre partecipazioni alle entrate dello Stato;
- /// imposte, tasse o contributi speciali propri;
- /// trasferimenti da un fondo di compensazione interterritoriale ed altre assegnazioni a carico del bilancio statale;
- /// utili derivanti dal proprio patrimonio ed entrate di diritto privato;
- /// proventi di operazioni di credito.

Ci troviamo di fronte, quindi, ad un sistema misto di finanziamento, composto da un lato da trasferimenti statali in senso ampio e, dall'altro versante, da risorse proprie degli organismi regionali. Ogni anno, poi, tali organismi regionali approvano proprie leggi di bilancio (ley de presupuestos).

L'art. 158 secondo comma della Costituzione istituisce un meccanismo di perequazione finanziaria (Fondo de Compensación – Fondo di Compensazione) per evitare gli squilibri economici tra le diverse regioni.

Il sistema delle autonomie spagnolo può aprirsi ancora di più. Il passo fondamentale che la Spagna deve ancora compiere, affinché si possa davvero parlare di realizzazione compiuta del federalismo, è la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera delle autonomie.

Infine, altro punto all'ordine del giorno, è la questione della revisione degli Statuti delle Comunità che potrebbe portare ad una nuova cessione di poteri e competenze dal centro (Madrid) alla periferia, con, evidentemente, un rimescolamento anche delle risorse finanziarie.

La Svizzera

La Svizzera non è così da sempre. Infatti, possiamo sostenere che la creazione del moderno sistema federale risale al 1848, anno, appunto, della creazione dello Stato federale.

Il seme del suo federalismo, però, risale al 1291, quando i Cantoni primitivi di Uri, Switz e Unterwalden si unirono contro il pericolo esterno rappresentato dagli Asburgo.

A questo patto principe, originario, si sono poi aggiunte altre entità territoriali (Cantoni), così che oggi, la Svizzera conta 26 Stati (23 Cantoni e 3 semi-cantoni).

Il federalismo svizzero si articola su due livelli.

1. Stato centrale (Confederazione);
2. Cantoni (entità massimamente autonome).

Entrambi i livelli sono autonomi, ma anche interdipendenti uno dall'altra. Nel sistema svizzero, il cittadino mantiene una grande centralità. Un altro principio – importantissimo – è l'*autonomia*, che si ripercuote nella suddivisione delle competenze.

Viene, inoltre, riconosciuto il **plurilinguismo**. La Costituzione, infatti, riconosce esplicitamente l'esistenza di 4 lingue nazionali. L'articolo 4 della Costituzione svizzera, al riguardo, recita: *'Le lingue nazionali sono il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio'*.

Altra importante caratteristica, insita nel sistema svizzero, è la sussidiarietà. Fondamentalmente, in Svizzera non si delegherà mai un compito che il Cantone riesce a svolgere direttamente.

Dal punto di vista giurisdizionale e giuridico, il sistema della Giustizia è alquanto diversificato nei vari Cantoni.

A prima vista sembrerebbe un sistema complesso. Invece è molto funzionale ed efficiente. Nel momento in cui nascono dei conflitti di attribuzione, interviene il Tribunale Federale.

L'autonomia dei Cantoni si manifesta in maniera forte in moltissimi settori. Ad esempio – prendendo in esame una materia trasferita alle Regioni, dalla recente Riforma concernente la *devoluzione* – la **Scuola** dell'obbligo è di piena competenza dei Cantoni.

Un altro aspetto fondamentale nel federalismo svizzero, e che determina le relazioni tra Stato federale e Cantoni, è il principio della solidarietà. A questo proposito, si sottolinea come, contrariamente a quanto avviene nel federalismo americano, in cui la concorrenza fra i singoli Stati ha un ruolo importante, il federalismo svizzero è caratterizzato dalla nozione di *solidarietà* fra i Cantoni e le regioni del paese. Pur essendo presente una certa concorrenza fra i Cantoni (ad es. nell'ambito della politica fiscale), la perequazione fra regioni e Cantoni più deboli o più forti è garantita da una serie di trasferimenti finanziari.

Un punto qualificante del federalismo svizzero è che tale principio è scritto in Costituzione. Infatti, l'articolo 3 della Costituzione recita: *Art. 3 – Federalismo "I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione"*.

Più specificamente, si può parlare di federalismo tra Cantoni e Comuni. I Comuni, infatti, hanno un'autonomia che è costituzionalmente garantita. L'articolo 50 della Costituzione, infatti, prescrive che: *'L'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale'*. Gli stessi, inoltre, hanno anche autonomia fiscale.

Il sistema politico

Da un punto di vista prettamente politico-istituzionale, la Svizzera è un sistema caratterizzato da un sistema elettorale proporzionale che consente la rappresentanza nel Consiglio nazionale di tutti i maggiori partiti.

Anche in Svizzera, purtroppo, in particolare dagli anni Cinquanta, in risposta alle mutate condizioni socio-economiche e politiche si è compiuto uno sforzo per riportare al Governo centrale alcune finzioni. Questo processo è stato analizzato molto attentamente, tanto che si è addirittura parlato di snaturamento del federalismo svizzero. In sostanza, sta avvenendo ciò che in altre realtà statali – come l'Italia oggi, grazie alla Devoluzione – con il centro che riacquista maggiore importanza, riprendendosi alcuni poteri. Da qui, infatti, il termine di **nuovo federalismo**, per riscoprire – sostanzialmente – lo spirito originario del federalismo elvetico.

La Landsgemeinde

In due piccoli semi-cantoni, Appenzello Interno e Glarona, rimane ancora in vita quello che viene considerato il simbolo più antico e tipico della democrazia elvetica: la *landsgemeinde*. In pratica, essa consiste in una assemblea di tutti i cittadini con diritto di voto che si riuniscono una volta all'anno per votare le leggi, il bilancio cantonale ed eventuali modifiche costituzionali. La votazione avviene per alzata di mano nella piazza principale della capitale cantonale.

Il Federalismo fiscale in Svizzera

Per quanto concerne il sistema fiscale, in Svizzera esiste un modello che possiamo definire di **federalismo fiscale** concreto. Sostanzialmente, se non si riesce a trovare applicazione pratica dal punto di vista finanziario a quanto sancito dai principi federalisti della Confederazione, si capisce come diventa complicato e, quasi, inutile costruire un sistema federale. Senza federalismo fiscale, infatti, è impossibile parlare concretamente di federalismo vissuto.

I Cantoni, su questo tema, hanno spazio per:

- ~~///~~ competenza fiscale;
- ~~///~~ competenza legislativa per realizzarla (quella fiscale).

I Cantoni utilizzano, poi, i loro proventi (entrate fiscali) in modo autonomo. Il federalismo fiscale, in Svizzera, infatti, si svolge su tre livelli:

1. Comuni;
2. Cantoni;
3. Confederazione.

Nel costituzionalismo liberale il cittadino fa valere le proprie ragioni e i propri diritti. Il federalismo fiscale si basa, per l'appunto, su questi principi. E si fonda su tre punti:

1. una regione ha il diritto di stabilire e percepire dai cittadini, i tributi e le imposte;
2. la regione stabilisce anche l'aliquota dell'imposta;
3. la stessa regione definisce anche come investire quelle risorse che autonomamente preleva.

A fronte di questo sistema, c'è il *federalismo fiscale amministrativo* che è completamente differente. Il potere, in questo caso, è centrale e devolve determinate risorse alle regioni per fare in modo che le stesse facciano fronte alle proprie spese.

In Svizzera, quindi, vi è da una parte la Confederazione che preleva dei tributi per i propri interessi. La Confederazione per i propri bisogni preleva le imposte indirette. Le risorse di cui ha bisogno la Confederazione vengono prelevate (imposte indirette) nella misura del 61%; mentre il restante vengono prelevate con imposte dirette (redditi sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche).

I Cantoni e i Comuni, invece, prelevano unicamente le cosiddette imposte dirette (sul reddito e sulla sostanza). Appare evidente, quindi, come i Comuni e i Cantoni abbiano le proprie risorse finanziarie.

Ogni Cantone ha il suo sistema fiscale ben distinto. C'è una legge federale (per imporre determinate regole formali) sulla armonizzazione fiscale. Ogni Cantone, comunque, resta autonomo nel decidere quale tipo di sistema fiscale adottare.

I Comuni fanno altrettanto. La fiscalità, quindi, si svolge su tre livelli:

1. Confederazione;
2. Cantoni;
3. Comuni.

Riguardo, specificatamente ai Comuni, è interessante vedere come gli stessi prelevano le imposte. I Comuni sono liberi di prelevare le loro imposte. Il calcolo dell'imposta avviene sulla base di un moltiplicatore, basato su una percentuale dell'imposta prelevata dal Cantone.

Anche in questo caso, sembra di avere a che fare con un sistema complicato ma, in realtà, è molto semplice nel suo funzionamento.

Una delle conseguenze di questo particolare sistema fiscale è che i Cantoni vivono un regime di **concorrenza**. Il federalismo fiscale svizzero, infatti, è un sistema di *federalismo fiscale competitivo*. La concorrenza fiscale obbliga gli amministratori comunali e cantonali ad utilizzare in maniera oculata ed efficiente le risorse finanziarie che i cittadini mettono a loro disposizione con le imposte che pagano.

Questa concorrenza – sia a livello comunale che cantonale – può apparire un po' dura. Solo che – nonostante le critiche – tutti i Cantoni convivono con questa situazione, e cercano tutti di divenire più attrattivi (per le imprese e i cittadini). Per calmierare queste disparità di fiscalità, si è introdotta la cosiddetta *perequazione finanziaria*. L'articolo 135 della Costituzione, infatti, recita: "*Perequazione finanziaria - 1 La Confederazione promuove la perequazione finanziaria tra i Cantoni. 2 Nel concedere i contributi federali prende in considerazione la capacità finanziaria dei Cantoni e delle regioni di montagna*".

Per dare a tutti la possibilità di avere condizioni di base si sono introdotti due livelli di perequazione finanziaria:

1. livello della Confederazione;
2. livello dei Cantoni.

A livello centrale c'è un Fondo, che è determinato da una quota di denaro. Questo viene ridistribuito a quei Cantoni che non hanno basi economico-finanziarie così solide come i Cantoni più progrediti. Vi sono dei criteri ben precisi per erogare questi fondi che servono a creare le infrastrutture di base, a migliorare le condizioni quadro dell'economia di un determinato Cantone.

Questo modello lo si ritrova nelle relazioni tra i Cantoni e i Comuni. I Comuni ricchi di un Cantone verseranno soldi in un Fondo, che servirà per finanziare quei Comuni più svantaggiati (dello stesso Cantone), per crescere dal punto di vista economico e produttivo.

Il Belgio

Il Belgio, che oggi presenta un complesso assetto istituzionale sul modello federale, è emerso da un progressivo processo di trasformazione di istituzioni statali in origine unitarie. Possiamo affermare che, grazie al decentramento, il Belgio si è trasformato da Stato unitario altamente centralizzato, in un vero e proprio Stato federale. All'articolo 1 della Costituzione, infatti, è scritto: "*Il Belgio è uno Stato federale composto da comunità e da regioni*". È, quindi, un federalismo recente.

Le spinte al decentramento dello Stato belga sono collegate alla difficile convivenza di due gruppi etnici: quello fiammingo, numericamente ed economicamente prevalente ma linguisticamente svantaggiato dal predominio del francese; quello francese, numericamente minoritario e installato in una regione, la Vallonia, che per molto tempo è stata in ritardo economico.

Queste divergenti spinte spiegano il perché della nascita (dagli anni Settanta del secolo appena terminato) di rivendicazioni di autonomia (culturale e linguistica per i fiamminghi) poi sfociate nella richiesta di federalismo.

Tra gli anni Settanta e gli anni Novanta si sono susseguite quattro ondate di riforme costituzionali (1970, 1980, 1988, 1993) che hanno trasformato – in maniera radicale – l’assetto centralistico ed unitario del Paese.

L’architettura federalista dello Stato belga, quindi, si è conclusa nel 1993. Lo Stato federale si compone di 3 Comunità (francese, fiamminga e tedesca), 3 Regioni (fiamminga, vallone e di Bruxelles-capitale), 10 Province e Comuni. Le Comunità rispecchiano il criterio linguistico: francofona, fiamminga e germanofona.

Il Senato è divenuto la Camera federale: dei suoi 71 membri 40 sono eletti direttamente dal corpo elettorale e 31 designati dai consigli delle tre Comunità.

Il criterio della suddivisione delle competenze, in conformità esplicita al principio di *sussidiarietà*, è definito dall’articolo 35 della Costituzione che dice *‘L’autorità federale è competente solo nelle materie che le sono formalmente attribuite dalla Costituzione e dalle leggi approvate in forza della Costituzione stessa’*.

Infine, anche per il Belgio, accenniamo brevemente al suo sistema fiscale.

Il sistema di finanziamento delle Regioni, o in altri termini, il sistema di federalismo fiscale adottato dal Belgio è caratterizzato da tre elementi fondamentali:

- ?? ampiezza dei mezzi finanziari devoluti alle Comunità e alle Regioni;
- ?? esistenza di una norma costituzionale, grazie a cui le fonti di finanziamento degli enti federati siano fissate con legge speciale;
- ?? riconoscimento del principio della responsabilità finanziaria degli enti federati.

La Legge speciale del 16 gennaio 1989 rappresenta una svolta decisiva nel processo di realizzazione di un sistema federale belga sul piano fiscale-finanziario. Lo scopo primario della riforma – attuata appunto dalla legge speciale del 1989 – è stato quello di ridefinire le fonti finanziamento, attribuendo un ruolo di importanza crescente al gettito di tributi propri e, soprattutto, a singole quote di imposte percepite in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e che in seguito vengono ripartite tra Regioni e Comunità in base a criteri di perequazione. Le Comunità e le Regioni hanno una competenza fiscale generale che le pone ad un livello di parità con l’autorità federale.

Breve bibliografia

- AA.VV., *“Governare con il federalismo”*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1997.
- Albertoni Ettore A. (a cura di), *“Il federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni”*, Eured, Milano 1995.
- Baldi Brunetta, *“Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee”*, Editori Laterza, 2003.
- Caciagli Mario, *“Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea”*, Il Mulino, 2006.
- Groppi Tania, *“Il federalismo”*, Editori Laterza, 2004.
- Malandrino Corrado, *“Federalismo. Storia, idee, modelli”*, Carocci Editore, 1998.
- Pasquino Gianfranco, *“Lo Stato federale”*, Il Saggiatore, 1996.
- Reposo Antonio, *“Profili dello Stato autonomico”*, Giappichelli Editore, 2000.
- Ventura Sofia, *“Il federalismo”*, Il Mulino, 2002.