



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**research paper**

**DOMENICO MORO**

**L'UNIONE EUROPEA E GLI STATI MEMBRI:  
UNO STATO DI STATI**

***Novembre 2023***

**ISSN: 2038-0623**

**ISBN: 979-12-80969-095**

**Copyright © Centro Studi sul Federalismo**

***Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.***

*“Nous avons vu que le but principal des législateurs de 1789 avait été de diviser la souveraineté en deux parts distinctes. Dans l’une, ils placèrent la direction de tous les intérêts généraux de l’Union, dans l’autre, la direction de tous les intérêts spéciaux à quelques unes de ses parties”*  
(A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1835)

*“America is a Commonwealth of Commonwealths, a Republic of Republics, a State which, while one, is nevertheless composed of others States even more essential to its existence than it is to theirs”*  
(J. Bryce, *The American Commonwealth*, 1889)

*“I difensori dell’Unione volevano una rappresentanza proporzionale, i difensori degli Stati una rappresentanza eguale per ciascuno Stato. Si finì con l’acceptare il primo criterio per la Camera dei Rappresentanti, e il secondo per il Senato, sacrificando nella camera bassa la sovranità degli Stati, e quella dell’Unione nella camera alta”*  
(M. Albertini, *Il federalismo (Antologia e definizioni)*, 1979)

## ABSTRACT

Il presente lavoro intende sostenere la tesi che la comunità politica che sta nascendo con il processo di unificazione politica europea, costituisce un nuovo tipo di Stato, uno “Stato di Stati”. A questo scopo, viene evidenziata la differenza sostanziale, dal punto di vista politico, tra il momento fondativo di una comunità politica unitaria e quello di una comunità politica federale. Si evidenzia che vi è un filo comune che lega l’esperienza politica unitaria e quella federale in via di consolidamento: il progresso verso una nuova forma di statualità. Vengono quindi discussi i termini correntemente utilizzati per qualificare la comunità politica unitaria, come le parole “Stato” e “sovranità”. Viene messo in luce il fatto che “Stato” è un termine diventato di uso comune solo a partire dalla seconda metà del XIX secolo, venendo così associato ad una forma storicamente determinata di organizzazione del potere. Mentre il concetto di sovranità, e la qualità della sua “indivisibilità”, è utile se impiegato con riferimento alla fase storica dell’inizio della nascita dello Stato moderno, ma inutile se utilizzato per spiegare la forma federale di organizzazione del potere. Se quest’ultima è rimasta parzialmente in ombra con l’esperienza federale americana, l’unificazione europea ne mette in rilievo l’aspetto innovativo.

**Keywords:** Federalismo, federazione, Stato, sovranità

**Domenico Moro** è membro del Consiglio Direttivo e Coordinatore dell’Area Sicurezza e Difesa del Centro Studi sul Federalismo

E-mail: [morodome@gmail.com](mailto:morodome@gmail.com)

**Introduzione • 1. Premessa • 2. Il momento fondativo di una comunità politica come discriminante tra Stato unitario e unione federale • 3. Stato e sovranità nel contesto europeo: lo Stato unitario come forma storicamente determinata di organizzazione del potere • 4. Stato e sovranità nelle unioni federali: il superamento del modello unitario di statualità e dell'indivisibilità della sovranità • 5. La sovranità, avversario del federalismo • 6. L'Unione europea come affermazione di una nuova forma di organizzazione del potere: uno Stato di Stati.**

## Introduzione

Il presente lavoro è il tentativo di argomentare l'ipotesi, spesso avanzata da Mario Albertini, secondo cui un'unione federale sarebbe uno *Stato di Stati*. Il tema viene qui analizzato sotto l'aspetto politico-istituzionale, mentre ci si riferirà a quelli giuridici solo per evidenziarne i limiti, o le implicazioni politiche in essi contenuti. Il motivo – ed è la convinzione alla base del presente lavoro – è che un'associazione di uomini o di Stati è un fatto eminentemente politico e che la giurisprudenza solo *successivamente* lo formalizza o, come si evince dal ruolo svolto dalla Corte suprema americana, ne può modificare i termini iniziali<sup>1</sup>.

Nella stesura di questo *paper* si sono dovuti superare tre tipi di difficoltà: la prima è quella che è stata definita “*proiezionismo storico*”<sup>2</sup>; la seconda linguistica; la terza dovuta ai cambi di paradigma politici indotti dal processo di unificazione europea, in quanto alcuni concetti, come quelli di “Stato” e di “sovranità”, validi in passato, hanno oggi perso il loro significato originario.

Il proiezionismo storico è la singolare tendenza a “*guardare il passato con gli occhi di oggi*”, per cui si impiegano i concetti politici correnti per spiegare il passato<sup>3</sup>. Esso, in definitiva, riflette una posizione conservatrice, perché preclude la possibilità di pensare il nuovo ed è una delle ragioni del distacco dei giovani dalla politica. Se si pensa che lo Stato, nella forma dello Stato nazionale unitario, è il modo più perfetto in cui si può organizzare una comunità politica, i valori della liberaldemocrazia e del socialismo, proclamati come “universali”, ma perseguiti solo all'interno di una comunità politica considerata immutabile, non possono che subire una progressiva degenerazione.

Il problema linguistico (peraltro collegato al precedente) ha riguardato soprattutto la parola “Stato”, la cui diffusione sul continente europeo risale al XIX secolo – e, soprattutto, alla sua seconda parte –, ma è oggi utilizzata con riferimento alle comunità politiche del passato, anche quando queste si definivano in maniera differente. Non solo: quando si traduce in italiano un testo dei secoli precedenti edito in una lingua diversa, parole come *République*, o *Res publica*, o *Commonwealth*, vengono tradotte con la parola “Stato”. Oppure, l'espressione “*federal government*” viene tradotta in italiano con Stato federale e quella di “*general government*” con “governo centrale”. Inoltre, se nel contesto europeo, la parola Stato ha assunto il significato di Stato *unitario* e, in particolare, di Stato *unitario nazionale*, nel contesto anglo-americano essa si riferisce ad una comunità politica in senso lato.

---

<sup>1</sup> V., ad esempio, la nota 101 a proposito delle tesi sostenute dal costituzionalista tedesco Dieter Grimm.

<sup>2</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 21 e l'introduzione a: Charles H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 10.

<sup>3</sup> Va da sé che non si vuole qui negare il fatto che l'evoluzione storico-sociale induce profondi mutamenti, ma piuttosto che occorre mutare il significato dei termini con i quali si interpretano tali cambiamenti.

Per spiegare la terza difficoltà, il cambio di paradigma, il punto di riferimento è il lavoro di un filosofo e storico della scienza, Thomas Kuhn<sup>4</sup>. Quest'ultimo spiega i progressi della scienza in termini di "rottture rivoluzionarie", a seguito delle quali una concezione scientifica viene sostituita da una nuova, incompatibile con la precedente. Ma la rottura non avviene perché la vecchia concezione scientifica sia falsa, ma perché la nuova spiega meglio fatti scientifici che la precedente esprimeva con difficoltà crescenti. L'esempio di Kuhn è il sistema copernicano rispetto a quello tolemaico. Il sistema copernicano si è imposto perché l'insieme delle credenze scientifiche che ne sono alla base – credenze che chiama "paradigma" –, spiega meglio i fatti che il precedente sistema pretendeva di risolvere solo introducendo al suo interno un numero crescente di eccezioni.

Nel corso della stesura di questo lavoro, il cui obiettivo è quello di sostenere che un'unione federale è uno Stato di Stati, si sono incontrate opere in cui si sostiene che la federazione non è uno Stato<sup>5</sup>, senza che venga chiarito il significato del concetto di "Stato" cui si ricorre. D'altro lato, se una parte, della letteratura che si occupa delle unioni federali le definisce "Stati federali"<sup>6</sup>, senza porsi il problema di chiarire in cosa differiscono da uno Stato unitario; altri le considerano invece una variante di quest'ultimo<sup>7</sup>, oppure suggeriscono di impiegare il concetto di "Stato federale" con riferimento ad uno Stato unitario che abbia deciso di disaggregare il proprio territorio in entità autonome. Infine, altri ancora, non chiarendo bene cosa sia una federazione, arrivano a formulare proposte quantomeno bizzarre<sup>8</sup>.

Con riferimento al concetto di "sovranità", invece, il ventaglio degli impieghi di questo termine è, se possibile, ancora più ampio. Infatti, si parla correntemente di "sovranità popolare", "sovranità nazionale", "sovranità dello Stato", "sovranità del Parlamento"<sup>9</sup>, "sovranità condivisa", ecc... Nel caso della sovranità "popolare", i lavori di Pierre Rosanvallon hanno messo in luce quanto sia difficile arrivare ad una definizione precisa di che cosa sia il "popolo", mentre nel caso della sovranità "nazionale" il termine "nazione" ha un senso diverso in Francia ed in Germania, e non sembra possibile arrivare ad un significato univoco<sup>10</sup>. Sembra pertanto discutibile che si possa continuare a ricorrere, nel linguaggio giuridico, al concetto di sovranità *indivisibile* con riferimento a termini incerti

---

<sup>4</sup> Thomas S. Kuhn, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1962.

<sup>5</sup> Olivier Beaud, *La puissance de l'État*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1994, e, dello stesso autore, *Théorie de la fédération*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2007. In Italia, questa tesi è sostenuta, ad esempio, da Sergio Fabbrini.

<sup>6</sup> V. p. 35.

<sup>7</sup> Eugene Borel, *Étude sur la souveraineté e l'État fédératif*, Whitefish, Kessinger Publishing, reprint del testo del 1886. La sola differenza, sostanziale, tra uno Stato unitario ed una federazione, secondo Borel, sta nel fatto che la Costituzione può essere emendata su richiesta degli Stati membri.

<sup>8</sup> L'incapacità di pensare un'unione federale come uno Stato di Stati porta a suggerire di distinguere la Federazione (l'insieme delle "istanze federali" e delle "istanze federate") con la "F" maiuscola e la federazione ("l'insieme degli organi, o istanze, federali") con la "f" minuscola (O. Beaud, *Théorie de la fédération*, op. cit., pp. 140-42).

<sup>9</sup> Iris Nguyễn-Duy, *Sovereignty and Europe – The British Perspective*, *L'Europe en Formation*, n. 2, 2013; John Bell, *Que représente la souveraineté pour un Britannique?*, *Pouvoirs*, n. 67, novembre 1993.

<sup>10</sup> Mario Albertini, *Lo stato nazionale*, Milano, Giuffrè Editore, 1960. Per quanto riguarda l'Italia, il consenso dei cittadini dell'Alto Adige (Sud Tirolo per l'Austria) e della Valle d'Aosta alla partecipazione alla comunità politica italiana, sembra più l'esito della spesa pubblica in queste aree che non di un convinto senso di appartenenza. Pur essendo due aree con alto reddito pro-capite, per effetto della politica pubblica di sostegno alle loro economie e che compensa, almeno in parte, il deficit delle partite correnti della loro bilancia dei pagamenti, i flussi netti della finanza pubblica di queste due aree sono negativi, esattamente come lo sono i flussi netti della finanza pubblica delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno.

o, meglio, ideologici, come “popolo” o “nazione”, ma ancor meno lo è a sostenere il concetto di sovranità indivisibile con riferimento alle federazioni.

Albertini aveva già fatto delle osservazioni decisive quando aveva discusso del concetto di sovranità che, in un sistema federale, viene *divisa* tra il livello statale e quello federale, sviluppando così quello che può essere chiamato un nuovo paradigma, il “paradigma federalista” che, meglio del paradigma attualmente prevalente, “sovranista-statalista”, riesce a spiegare il successo del processo di unificazione europea e ad indicare la strada da seguire per istituire una federazione mondiale. Il tentativo di questo lavoro, che riguarda l’aspetto di struttura del federalismo, è quello di provare a sviluppare queste intuizioni, avendo però presente quanto Ortega y Gasset aveva osservato a proposito di un pensatore che intende innovare, il quale “*se inventa vocaboli completamente nuovi, non sarà compreso da nessuno. Se si attiene ai vocaboli usuali, non riuscirà a dire la sua nuova verità*”<sup>11</sup>. Pertanto, se si vuole continuare ad usare i termini correnti, con riferimento al processo politico europeo, per comprenderlo ed essere compresi occorrerà quantomeno ridefinirli.

## 1. Premessa

Una delle intuizioni di Mario Albertini è stata che le ideologie politiche possono essere criticamente controllate, se si tengono distinti tre aspetti: aspetto di valore, di struttura e storico-sociale. Il primo utilizzo di questo metodo è costituito dall’antologia di Albertini, *Il federalismo*<sup>12</sup>, in cui si sostiene che lo studio di quest’ultimo non può essere limitato allo studio dello “Stato federale”.

Quest’ultimo, nella misura in cui tende ad escludere l’aspetto di valore specifico del federalismo, la pace, sarebbe un approccio parziale e come tale non è in grado di spiegare il successo del processo di unificazione europea e, in definitiva, non riesce neppure a rendere conto delle ragioni più profonde degli aspetti istituzionali del federalismo. Il processo di unificazione europea ha potuto reggere alla sfida del tempo ed alle crisi che lo hanno periodicamente accompagnato, perché vi è una motivazione di fondo che ha accomunato ed accomuna gli europei, che consente di parlare dell’esistenza di un vero e proprio “popolo *federale* europeo” e che costituisce il collante di quest’impresa politica che non ha precedenti nella storia: il desiderio di pace<sup>13</sup>. La pace, come aspetto di valore specifico del federalismo, nel caso dell’esperienza americana è rimasto largamente in ombra, mentre con l’unificazione europea viene portato alla luce.

Inoltre, limitare il federalismo allo studio dello Stato federale – senza tenere conto dell’aspetto storico-sociale – potrebbe portare a ritenere che, per unificare politicamente l’Europa, basterebbe imitare la struttura istituzionale delle federazioni esistenti, senza tenere conto dell’originalità del

---

<sup>11</sup> José Ortega y Gasset, *Meditazione sulla tecnica e altri saggi su scienza e filosofia*, Milano, Mimesi, 2011, p. 120.

<sup>12</sup> Mario Albertini, *Il federalismo (Antologia e definizioni)*, Bologna, Il Mulino, 1979. Le introduzioni e le note esplicative ai testi in esso riportate, arricchite con le successive ristampe, sono una guida essenziale.

<sup>13</sup> Va certamente tenuto conto il sostegno dato dagli USA al processo di unificazione europea, inizialmente, con il Piano Marshall e, successivamente, con l’Alleanza atlantica. Nel lungo periodo, però, questo sostegno non sarebbe stato sufficiente, anche perché, negli ultimi decenni e, soprattutto, dopo la nascita della moneta europea, a volte, il sostegno si è trasformato in un’opposizione neanche troppo mascherata, soprattutto quando l’Europa ha cominciato a manifestare l’intenzione di dotarsi di una difesa autonoma. Si è quindi iniziato con le tre “D” di Madeleine Albright, Segretaria di Stato con Bill Clinton, a proposito dei rapporti tra Europa e NATO (“*No Duplication, No Decoupling, No Discrimination,*”), per arrivare all’Amministrazione Trump che ha messo in discussione la stessa Alleanza atlantica.

processo di unificazione europea<sup>14</sup>. I federalisti, discutendo della riforma delle istituzioni comunitarie, avevano già sostenuto che “nella discussione sul governo europeo non bisogna pretendere di applicare meccanicamente al caso europeo – che è un caso nuovo, da prendere in considerazione per la sua peculiarità storica – questo o quel modello federale già attuato altrove”<sup>15</sup>. La novità costituita dal processo di unificazione europea mette in discussione i principali concetti della politica così come si sono affermati sul continente europeo e può chiarire l’importanza del pensiero federalista.

Non si pretende certamente di esaurire qui tutti i problemi posti da un evento storico di grande complessità come quello dello Stato moderno europeo, ma si vuole principalmente attirare l’attenzione, da un lato, su un fatto storicamente e geograficamente circoscritto e, dall’altro, sul termine *Stato* che, essendo inteso nell’unica forma di Stato *unitario*, quando ci si riferisce ad unioni federali, anche giuristi che si occupano di federalismo esitano a chiamarle *Stati*<sup>16</sup>, oppure enunciano posizioni del tutto opposte. Per cui, se vi è chi, come Gianfranco Pasquino che, quando si riferisce alle federazioni, le considera “*Stati*”<sup>17</sup>, altri, come Olivier Beaud in Francia, oppure Sergio Fabbrini in Italia, non le considerano tali. Quest’ultimo, peraltro l’accademico più sensibile al problema dell’unificazione europea, riferendosi ad un’unione politica federale ed in particolare all’Unione europea, sostiene che, per esercitare i compiti specifici di uno Stato, non deve divenire uno Stato, ma piuttosto “*acquisire le caratteristiche di un’unione federale*”<sup>18</sup>. Rispetto a questa affermazione, però, e come si cercherà di motivare nei successivi paragrafi, il problema sembra più di vocabolario che di sostanza. Infatti, quando si sostiene che la federazione non è uno Stato, occorrerebbe piuttosto dire a quale forma di organizzazione del potere si fa riferimento. Se ci si riferisce a quella che caratterizza lo Stato unitario, va da sé che la federazione non è uno Stato. Ma la forma unitaria non è l’unico modo in cui si può organizzare il potere: la forma federale è un modo alternativo di organizzazione del potere, ma questo non significa che la federazione non sia uno Stato.

---

<sup>14</sup> Per un’analisi degli aspetti originali e della complessità del processo di unificazione europea e degli sviluppi istituzionali in cui esso può tradursi, v.: Antonio Padoa-Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, Il Mulino, 2014; Sergio Fabbrini, *Which European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>15</sup> Mario Albertini, *La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità*, Il Federalista, Anno XXIII, 1981, Numero 2.

<sup>16</sup> V., ad esempio, il testo di Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2013 (3° edizione). Altri testi, invece, quando discutono delle unioni federali, ricorrono al termine *Commonwealth*, parlando di Stato solo con riferimento ai membri della federazione, come, ad esempio, Nicholas Aroney (N. Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009).

<sup>17</sup> Gianfranco Pasquino, *Lo stato federale*, Milano, Il Saggiatore, 1996.

<sup>18</sup> Sergio Fabbrini, *La lezione di De Gasperi: l’Europa unita e il ritorno della guerra*, Il Sole 24 Ore, 16 agosto 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/la-lezione-de-gasperi-l-europa-unita-e-ritorno-guerra-AEiYN8sB>.

L’affermazione decisiva a questo proposito è la seguente: “[...] un’unione politica non abbisogna di divenire uno stato per poter esercitare i suoi compiti autoritativi. Essa dovrebbe acquisire le caratteristiche di un’unione federale, non già di uno stato federale. Infatti, uno stato federale che organizza la vita di centinaia di milioni di abitanti condurrebbe ad una accumulazione di potere tale da minacciare le libertà individuali. Per questo motivo, un’unione federale assegna al centro federale competenze esclusive solamente sulle materie che riguardano la sicurezza collettiva (da quella militare a quella monetaria), riconoscendo agli stati federati competenze su questioni non rilevanti collettivamente. Naturalmente, tale distribuzione di competenze sarà oggetto di continua negoziazione tra i livelli di governo, richiedendo la disponibilità di questi ultimi al costante compromesso. Sia i governi federati che le autorità federali dovranno essere legittimati elettoralmente, oltre che supervisionati dalle rispettive corti costituzionali”.

Secondo altri, invece, i termini federazione e Stato federale sono sinonimi e, nella migliore delle ipotesi, la federazione è considerata una variante dello Stato unitario, mentre nella peggiore – soprattutto da parte dei media britannici – essa è assimilata ad uno Stato centralizzato *tout court*, suscitando non poche resistenze da parte degli Stati europei e di buona parte dell’opinione pubblica europea<sup>19</sup>.

La ragione è che, in Europa, si confonde il termine con cui si intende definire una comunità politica<sup>20</sup> che chiamiamo Stato con la caratteristica istituzionale che ha storicamente assunto nel continente europeo: una struttura fortemente accentrata e caratterizzata da una particolare qualità della sovranità: la sua *indivisibilità*, una qualità che corrispondeva ad una concreta realtà politica quando il termine ha cominciato ad essere impiegato, ma che oggi ha perso il suo significato.

Ciò che qui si intende sostenere è che un’unione federale è un nuovo tipo di Stato: uno *Stato di Stati* e nel formulare questo concetto non bisogna farsi fuorviare dal significato che il termine Stato ha storicamente assunto in Europa. Con quest’ultimo si vuole, piuttosto, individuare una associazione di uomini nella forma di una comunità politica, indipendentemente dalla sua struttura istituzionale interna che, nel tempo e in diversi contesti politici, essa può assumere. Kant, quando ha dato una definizione del termine Stato, ha affermato che esso è “un’associazione di persone subordinate alla legge”<sup>21</sup> e che, nel caso di una federazione, si tratterebbe di un’associazione di persone e di Stati<sup>22</sup>.

All’origine del diverso significato assunto da questi concetti – Stato unitario e federazione – sta una differenza di fondo relativa ai soggetti fondatori di una comunità politica unitaria e di una comunità politica federale. Nella prima il soggetto fondatore è il fittizio *popolo*<sup>23</sup>, che presto diventerà *popolo nazionale*, mentre nel secondo vi sono i *territori*: Stati, Province, o Cantoni, così chiamati a seconda delle federazioni prese in considerazione. È questa diversità che può rendere conto del differente contenuto che hanno gli stessi termini correntemente impiegati negli Stati delle due sponde dell’Atlantico<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> V., ad esempio, la conferenza stampa di fine 2022 del capo del governo italiano (<https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-di-fine-anno-del-presidente-meloni/21405>) e la relazione del Primo ministro polacco all’Università di Heidelberg (<https://www.gov.pl/web/primeminister/mateusz-morawiecki-at-heidelberg-university---europe-at-a-historic-turning-point>), consultati il 16 aprile 2023.

<sup>20</sup> Il concetto di “comunità politica” qui utilizzato è quello impiegato da C. Friedrich (Carl J. Friedrich, *Introduzione alla teoria politica*, Milano, Istituto Librario Internazionale, 1971).

<sup>21</sup> Immanuel Kant, *La metafisica dei costumi*, Bari, Laterza, 1983. La definizione richiama quella classica, ma più stringente, di Cicerone (“*la Repubblica è la cosa del popolo, e popolo non è ogni unione di uomini raggruppata a caso come un gregge, ma l’unione di una moltitudine stretta in società dal comune sentimento del diritto e dalla condivisione dell’utile collettivo*”, in: Cicerone, *La repubblica*, Milano, Rizzoli, 2018, p. 297).

<sup>22</sup> Nel contesto angloamericano, ancora oggi, i termini *State* e *Commonwealth* sono impiegati come sinonimi proprio perché con essi si vuole individuare, genericamente, un’associazione di uomini nella forma di una comunità politica retta da regole comuni.

<sup>23</sup> Ad esempio, Céline Spector osserva che “Hume suggérait déjà que le consentement qui serait en droit la meilleure source de légitimité ne saurait, en fait, être invoqué aux origines des États. Il reste que la fiction originaire demeure nécessaire pour se représenter le moment fondateur et assurer la légitimité des institutions en expliquant pourquoi des individus libres et égaux par nature consentent à une structure d’autorité pour leur utilité commune” (C. Spector, *No demos? (Souveraineté et démocratie à l’épreuve de l’Europe)*, Parigi, Seuil, 2021).

<sup>24</sup> Questa diversità è discussa in modo approfondito da Stephen Tierney (S. Tierney, *The Federal Contract (A Constitutional Theory of Federalism)*, Oxford, Oxford University Press, 2022). Tierney discute il federalismo dal

## 2. Il momento fondativo di una comunità politica come discriminante tra Stato unitario e unione federale

È stato osservato che lo Stato moderno è “una forma storicamente determinata di organizzazione del potere” e che ha avuto “anche un suo spazio geografico”, nel caso specifico il continente europeo. Si è anche aggiunto che, come esso ha avuto un inizio, può anche avere una fine<sup>25</sup>. Occorre però completare l’affermazione, aggiungendo che lo Stato moderno è solo una delle forme di organizzazione del potere che può assumere la comunità politica che chiamiamo Stato. L’unione federale di Stati è un’altra forma di organizzazione del potere e le difficoltà che si incontrano nel chiarire in modo soddisfacente cos’è una federazione sta proprio nel precisare in cosa consiste questa nuova forma di organizzazione del potere. La maggiore parte di queste difficoltà sta nel fatto che si tende a guardarla con gli stessi occhi con cui si guarda lo Stato nell’unica forma dello Stato unitario nazionale.

Per chiarire l’aspetto istituzionale specifico del federalismo, senza lasciarsi fuorviare dagli aggettivi con cui in Europa si accompagna la parola Stato, occorre tenere distinti la formazione di comunità politiche, e le loro caratteristiche istituzionali, dal termine con cui vengono individuate, in quanto è il momento della fondazione che le caratterizza, e per il quale valgono le osservazioni, complementari, di Hannah Arendt e Stephen Tierney.

Arendt, riferendosi a Machiavelli e all’inizio del processo storico che, in Europa, ha portato allo Stato nazionale, osserva che egli sentiva “nella fondazione l’atto politico centrale, l’impresa grande ed unica che determinava l’ambito politico-pubblico e rendeva possibile la politica”<sup>26</sup>. L’espressione “rendere possibile la politica”, in questo caso, vuol dire rendere possibile una nuova politica. L’opera di Machiavelli descriveva la fondazione dei “principati nuovi”, che avveniva sotto la guida di personalità che agivano al di fuori di motivazioni religiose o dinastiche, creando le premesse per la nascita di comunità politiche laiche, in cui le leggi erano leggi scritte dagli uomini.

Con riferimento alla fondazione degli Stati Uniti d’America, Arendt fa un’altra osservazione, affermando che i Padri fondatori della federazione americana volevano evitare la condizione politica che, in Europa, aveva condotto alla politica di potenza e, infine, alla nascita dello Stato nazionale ed alla sua degenerazione nel nazionalismo. Con la fondazione degli Stati Uniti, le Colonie americane – afferma Arendt – erano “scampate allo sviluppo europeo dello Stato-nazione”<sup>27</sup>.

---

punto di vista del costituzionalismo, un approccio che qui si condivide. Egli insiste sulla specificità di quello che chiama “Federal contract”, alla cui base vi sono comunità politiche prima indipendenti. Quello che, però, l’Autore non approfondisce, e questo è un limite importante, è il fatto che, se il contratto federale si basa unicamente sul consenso dei cittadini delle comunità politiche fondatrici, senza che vi sia alcun legame tra i cittadini nella loro totalità, vale a dire i cittadini della federazione, quest’ultima sarebbe una comunità politica perennemente instabile. Trascurare l’aspetto di valore che sta alla base di una federazione (nel caso del presente lavoro, di una federazione europea) e del fatto che essa estende il governo della legge ai rapporti tra Stati, lascia incompleto il contributo - comunque decisivo per comprendere l’originalità del federalismo nel suo aspetto di struttura -, di Tierney.

<sup>25</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., pp. 22-24.

<sup>26</sup> Hannah Arendt, *Tra passato e futuro*, Milano, Garzanti, 1999, p. 189. V. anche: Aliénor Ballangé, *La démocratie communautaire (Généalogie critique de l’Union européenne)*, Parigi, Éditions de la Sorbonne, 2022, pp. 102-106.

<sup>27</sup> Secondo Arendt, nel caso degli Stati Uniti, il momento fondatore è da attribuirsi alla fase della colonizzazione del continente americano e alle carte costituzionali che le Colonie si sono date e che sono servite da base per la Costituzione degli Stati Uniti e non la Dichiarazione di indipendenza o quanto è successo alla Convenzione di

Il pericolo indicato dalla Arendt – ma che non chiarisce del tutto – era invece ben presente ad Alexander Hamilton il quale, nel *Federalist paper* n. 6, scrive che “*To look for a continuation of harmony between a number of independent, unconnected sovereignties in the same neighborhood, would be to disregard the uniform course of human events, and to set at defiance the accumulated experience of ages*”. Quello che gli premeva sottolineare era che l’esistenza di comunità politiche indipendenti costituiva una minaccia per la pace tra le Colonie. Hamilton, quindi, non metteva in discussione il fatto che le Colonie fossero divenute Stati (tre di esse si definivano però Commonwealth ed una manteneva la Carta regia), quanto il fatto che lo scioglimento del patto confederale, che fino ad allora le aveva unite, avrebbe messo in pericolo i reciproci rapporti pacifici. Si trattava di dar vita ad una nuova forma di organizzazione del potere volta a regolamentare sulla base di una legge comune, non solo i rapporti tra i cittadini all’interno di una comunità politica, ma anche i rapporti tra diverse comunità politiche. Era un compito del tutto nuovo, questa volta affidato ad una scelta della ragione e proprio per questo rivoluzionario. Infatti, se i filosofi europei della politica, agli albori di quello che poi si è trasformato nella comunità politica oggi chiamata “Stato moderno”, hanno dovuto giustificare la sua nascita in base ad un *postulato*, quello di un patto tra gli uomini, o tra gli uomini e il sovrano<sup>28</sup>, nel caso della fondazione degli Stati Uniti si è trattato di un atto fondativo vero e proprio<sup>29</sup>.

Generalmente, e salvo rilevanti eccezioni, l’analisi giuridico-formale si arresta – nel senso che non è in grado di spiegarlo – di fronte al passaggio fondamentale dato dall’atto fondativo di una federazione. Di fronte a questa difficoltà, vi è chi volutamente decide di ignorarlo e cerca di spiegare cos’è una federazione a partire dal momento successivo in cui è stata costituita, oppure cerca di spiegarlo – senza riuscirci – attraverso un parallelo con l’atto fondativo della comunità politica che, nell’Europa continentale, è chiamata Stato ed è sinonimo di Stato unitario a base nazionale.

Il fatto è che neppure l’atto fondativo di uno Stato unitario può essere spiegato in base a sole ragioni giuridiche e, per provare a darne una spiegazione accettabile, i principali giuristi europei, soprattutto tedeschi e francesi, hanno fatto ricorso a spiegazioni di carattere sociologico o finalistico<sup>30</sup>. Piuttosto,

---

Filadelfia. Questa tesi non è del tutto convincente, in quanto contrasta, peraltro, con quanto lei stessa sostiene a proposito del “momento fondativo” che consente una nuova politica. Quest’ultima è stata resa possibile dalla fondazione della federazione americana, che ha introdotto un nuovo tipo di rapporti tra Stati prima indipendenti. Si può discutere se il momento fondativo sia stata la Dichiarazione di indipendenza o la Convenzione di Filadelfia, ma non che non sia stato nessuno dei due.

<sup>28</sup> Thomas Hobbes, nel “*Leviatano*” afferma che “*la sola via per erigere un potere comune che possa essere in grado di difendere gli uomini dall’aggressione straniera e dalle ingiurie reciproche [...] è quella di conferire tutti i loro poteri e tutta la loro forza ad un uomo o ad un’assemblea di uomini che possa ridurre tutte le loro volontà, per mezzo della pluralità delle voci, ad una volontà sola*” (Thomas Hobbes, *Leviatano*, Milano, Rizzoli, 2020, p. 181). John Locke, invece, nel capitolo de “*Il secondo trattato sul governo*”, in cui discute dell’origine delle società politiche, afferma che “*quando un gruppo di uomini ha, con il consenso di ciascun individuo, costituito una comunità, ha con ciò fatto di quella comunità un solo corpo, con il potere di agire come un solo corpo, cioè solo in base alla volontà e decisione della maggioranza*” (John Locke, *Il secondo trattato sul governo*, Milano, Rizzoli, 1998, p. 189).

<sup>29</sup> Le precedenti considerazioni e l’esperienza americana inducono quindi a sostenere che, nel caso europeo, è stata la fondazione della CECA, che ha reso possibile un nuovo tipo di politica *nei rapporti tra Stati*. Con l’istituzione della CECA, l’Europa si è avvicinata all’esperienza americana, perché a partire da quel momento ha avuto inizio il declino della sovranità assoluta ereditata dal Medioevo e che, fino ad allora, ha caratterizzato la vita politica europea, rendendo così possibile una politica *europea*. V.: Carl J. Friedrich, *Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals*, in: Arthur W. MacMahon, *Federalism (Mature and Emergent)*, New York, Doubleday & Company, 1955, p. 516.

<sup>30</sup> Éric Maulin, *La théorie de l’État de Carré de Malberg*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2003.

nel caso dello Stato unitario non si può sostenere che vi sia mai stato un atto fondativo, ma che si è piuttosto di fronte ad un *processo storico* che ha avuto come esito questa specifica forma istituzionale.

Stephen Tierney colma la lacuna dell'analisi giuridica del momento fondativo di una federazione, mettendo in luce un aspetto aggiuntivo, e decisivo, nel suo testo *The Federal Contract*<sup>31</sup>. Secondo Tierney, ci sono due modi con i quali gli uomini possono decidere di associarsi: il primo è attraverso la costituzione di una comunità politica unitaria, uno Stato unitario, e il secondo è l'associazione di più comunità politiche, vale a dire una comunità federale, o federazione. La prima ha come soggetti fondatori (fittizi) un gruppo indifferenziato di *individui*; la seconda ha come soggetti fondatori (concreti) i *territori* su cui sono state in precedenza fondate, in qualche modo, delle comunità politiche.

La fondazione di una federazione di comunità politiche che prima godevano dell'indipendenza assoluta mette in discussione – dal punto di vista politico e, soprattutto, costituzionale – il modello dello Stato unitario fino ad oggi assunto come archetipo del modo in cui gli uomini si possono associare e che ha erroneamente indotto l'accademia a considerare le federazioni esistenti come una sottospecie del modello dello Stato unitario, piuttosto che una forma originale del modo in cui gli uomini (e gli Stati) si possono associare tra loro. L'unione federale costituisce un modo di associarsi che rovescia l'approccio descritto da Bodin, secondo il quale prima si afferma la sovranità come principio universale e poi ne consegue la natura e lo *status* dei membri della comunità politica. In un'unione federale sono piuttosto le comunità politiche che decidono di associarsi a definire la natura e lo *status* del legame che li deve unire. Questo rovesciamento della natura fondativa di una comunità politica mette quindi in discussione sia il concetto tradizionale di Stato che quello di sovranità.

La nascita di una comunità politica unitaria, storicamente, ha comportato l'abbandono di ogni lealismo nei confronti delle comunità locali a favore della comunità politica centrale, con l'attribuzione a quest'ultima delle identità linguistiche e culturali di una specifica comunità locale, imposte attraverso la scuola dell'obbligo e la coscrizione militare. La politica di omogeneizzazione linguistica e culturale (e militare) era vista come la condizione della stabilità della nuova comunità politica successivamente trasformatasi in Stato nazionale. Nell'unione federale di più comunità politiche storicamente organizzate è vero il contrario: è il pluralismo la condizione della sua stabilità. Questo cambiamento istituzionale radicale è ben messo in evidenza dal processo di unificazione europea.

### **3. Stato e sovranità nel contesto europeo: lo Stato unitario come forma storicamente determinata di organizzazione del potere**

Come si preciserà più avanti, è necessario distinguere l'assetto di potere che nel tempo si è affermato in Europa dal nome con il quale lo si è in seguito caratterizzato. Questa identificazione tra i contenuti istituzionali e la parola che utilizzata per contraddistinguerli è all'origine della difficoltà di considerare una federazione non solo una particolare forma di Stato, ma anche come uno Stato *tout court*.

---

<sup>31</sup> Stephen Tierney, *The Federal Contract*, op. cit..

Le trasformazioni istituzionali della comunità politica che oggi chiamiamo Stato hanno cominciato a manifestarsi a partire, grosso modo, dal XVI secolo, con l'esigenza sempre più sentita di trasformarla in un'associazione *laica* di uomini, in una *comunità laica*, il valore perseguito in quel frangente storico<sup>32</sup>. Albertini, però, quasi a voler sottolineare il rapporto tra pensiero, azione ed istituzioni – e, nel nostro caso, le ragioni politiche sottostanti alla nascita dello Stato moderno – ricordava che “il valore è un'ipotesi sulla storia” e che esso “non si realizza da solo”, ma “ha bisogno di una struttura di potere che gli consenta di affermarsi, che lo renda possibile”. Nel caso specifico, se la comunità politica laica era il valore, la struttura di potere che lo ha reso storicamente possibile nell'Europa continentale è stata la sovranità nella forma della sovranità *assoluta e indivisibile* di una comunità politica che, nel tempo, ha assunto la forma dello Stato *unitario*.

Se è vero che lo Stato unitario è “una forma storicamente determinata di organizzazione del potere” e che, come ha avuto un inizio, può anche avere una fine, si può sostenere la stessa cosa per la sovranità nella forma che essa ha storicamente assunto: l'indivisibilità<sup>33</sup>. Se si tiene distinto l'aspetto di valore dall'aspetto di struttura, in modo da evitare di imputare a priori al concetto di Stato contenuti, come la sovranità indivisibile ed assoluta, che spettano piuttosto a una forma particolare di Stato, si può cogliere meglio la differenza tra l'esperienza europea e quella americana e il diverso significato che i concetti di sovranità e Stato hanno assunto nei due casi.

### 3.1 La comunità politica unitaria come comunità laica

Storicamente, la parola “sovranità” viene impiegata prima di quella di Stato ed all'origine del contenuto che ha assunto in Europa, c'è l'opera di Bodin<sup>34</sup> e di Hobbes<sup>35</sup>. Bodin scrive la sua opera nel periodo successivo alla fine dell'universalismo politico assicurato dall'Impero e dall'universalismo spirituale assicurato dal dominio della Chiesa. La crisi dell'Impero, in grande misura, era dovuta al progressivo rafforzamento delle monarchie europee, in particolare di quella francese ed inglese e ascrivibile alla parallela unificazione del mercato che, da una scala locale, si rafforzava sempre di più a livello nazionale<sup>36</sup>. Il suo consolidamento era però ostacolato dalla pluralità di poteri che

---

<sup>32</sup> La ragion di Stato, secondo Albertini, era l'ideologia che accompagnava questa trasformazione, la quale aveva come aspetto di valore lo Stato laico, per aspetto di struttura la sovranità e come aspetto storico-sociale il nascente mercato su scala nazionale. Si tratta dell'ipotesi formulata nel corso di un ciclo di conferenze dal titolo “I concetti per pensare il futuro della condizione umana”, tenute nel periodo che va dall'estate del 1979 all'estate del 1980. Queste affermazioni di Albertini e le successive sono tratte dalla registrazione delle conferenze tenute da Albertini tra l'estate del 1979 e l'estate del 1980. Queste registrazioni sono in corso di trascrizione a cura del Centro Studi sul Federalismo di Torino. Sull'obiettivo della fondazione di uno Stato laico v.: Ernst Cassirer, *Il mito dello Stato*, Milano, SE Edizioni, 2010, e: Gérard Mairet, *Le principe de souveraineté*, Parigi, Gallimard, 1996.

<sup>33</sup> Peraltro, si può osservare che nel mondo anglosassone - che preferisce il termine *government* a quello di *State* -, fino al Secondo dopoguerra lo Stato non era neppure oggetto di studio da parte della scienza politica e il termine sovranità è impiegato come sinonimo di indipendenza. Brian Nelson, *The Making of the Modern State*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.

<sup>34</sup> Jean Bodin, *I sei libri dello Stato*, Torino, UTET, 1964, vol. I.

<sup>35</sup> Thomas Hobbes, *Leviatano*, Milano, Rizzoli, 2018.

<sup>36</sup> Il fatto che, con riferimento alla situazione francese si sia potuto parlare di “*istituzioni rappresentative notevoli come quelle degli Stati generali in Francia*”, sembrerebbe confermare che il contesto economico-sociale del periodo consente di sostenere che si era in presenza di un avanzato grado di integrazione economico-sociale che ormai superava la dimensione feudale, diventando sempre più nazionale (in senso geografico) (Antonio Gramsci, *Quaderni del carcere*, vol. II (quaderni 6-11), Torino, Einaudi, 2014, p. 1008). Gramsci ricorda anche che Bodin guidò il Terzo Stato a rifiutare i sussidi necessari a finanziare la guerra civile in corso.

pretendevano di insistere sui medesimi territori e sulle medesime persone. L'opera di Bodin era la risposta ad una esigenza oggettiva e la qualità dell'indivisibilità del potere era la condizione necessaria in un contesto in cui il problema principale era quello del consenso, in quanto si trattava di *“equilibrare le forze sociali in lotta nell'interno di questo Stato già forte e radicato”*<sup>37</sup>. L'obiettivo della monarchia francese di affermare la propria autorità esclusiva sul territorio, indipendente dal potere papale ed imperiale e dai poteri feudali, richiedeva che la legge e la giustizia dovessero provenire unicamente dal monarca. Queste preoccupazioni guidavano la lotta politica in Francia e in altre parti d'Europa, e la qualità dell'indivisibilità della sovranità era inseparabile dall'indivisibilità del potere: potere e sovranità erano sinonimi.

Certamente, se si assume il concetto di sovranità, descritto da Bodin, come tipo ideale di sovranità, questa coincide con una figura concreta, quella del monarca, con competenze esclusive, sia esecutive che legislative e giudiziarie. L'incipiente burocrazia pubblica, distribuita sul territorio, poteva esercitare queste funzioni, ma era una concessione del monarca quale potere di ultima istanza. In quanto riferito ad un'unica persona, il carattere dell'indivisibilità era un fatto concreto: fatto e diritto coincidevano. Tuttavia, se per Bodin l'essenza della sovranità consiste nel *“potere di fare e abrogare le leggi”* in quanto condizione per assorbire tutti gli altri poteri della società medioevale, assicurandone la coesione, Hobbes privilegia il potere esecutivo, il solo mezzo adeguato allo scopo di assicurarsi l'obbedienza dei sudditi. *“Per il primo, il sovrano ha il monopolio del diritto attraverso il potere legislativo; per il secondo, quello della forza o della coercizione fisica”*<sup>38</sup>.

Tenuto conto dei problemi che le monarchie europee dovevano affrontare nel momento in cui Bodin ed Hobbes pubblicavano le loro opere, il concetto di sovranità aveva una connotazione prevalentemente politica e la veste giuridica di cui questo concetto si è arricchito nel corso del XIX secolo – e che oggi lo rende inutilizzabile – non deve farlo dimenticare<sup>39</sup>. Essi non sono stati solo i primi teorici della sovranità, ma sono stati anche i primi sostenitori di una teoria *realista* della sovranità, poiché la loro preoccupazione era quella di individuare fisicamente la sede del potere o, quantomeno, la sede in cui esso si manifesta legittimamente. Successivamente si sono sviluppate teorie giuridiche astratte che, *“sottolineando l'impersonalità della sovranità, l'attribuiscono allo Stato o al popolo o a entrambi”*<sup>40</sup>.

Quello che però qui preme sottolineare è una posizione, comune ai teorici dell'assolutismo, ma spesso trascurata. Quando essi parlavano di *“potere sovrano”* pensavano certamente a quello del monarca – la sola situazione con riferimento alla quale si può correttamente parlare di sovranità indivisibile –, ma non escludevano che potesse essere affidato anche ad un'assemblea di uomini. Secondo Hobbes, *“la sola via per erigere un potere comune”* in grado di difendere gli uomini da un'aggressione esterna *“è quella di conferire tutti i loro poteri e tutta la loro forza ad un uomo o ad*

---

<sup>37</sup> Op. cit., p. 1008.

<sup>38</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 83. Il sistema federale, come si vedrà più avanti, rompe il monopolio dell'uno e dell'altro.

<sup>39</sup> Maurizio Fioravanti, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 130-139.

<sup>40</sup> N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 90.

un'assemblea di uomini" [sottolineatura nostra]<sup>41</sup>: in quest'ultimo caso la tesi dell'indivisibilità della sovranità è difficilmente sostenibile<sup>42</sup>.

La specifica qualità dell'indivisibilità ha contribuito al radicarsi del concetto di sovranità così inteso nella cultura politica francese ed inglese, mentre nel resto d'Europa la sua diffusione avverrà nel corso dei secoli successivi. Ad esempio, in Germania, l'uso del termine "sovranità" ha cominciato a diffondersi a partire dall'inizio del XIX secolo e non prima<sup>43</sup>.

Per quanto riguarda la parola "Stato", l'integrazione economico-sociale su un'estensione sempre più vasta e le trasformazioni istituzionali che essa esigeva, richiedevano di dar vita ad un'associazione di uomini la cui legittimazione ed il cui governo si emancipassero progressivamente da ragioni di tipo religioso o ereditario, ma non c'era ancora un termine univoco utilizzato per contraddistinguerla, men che meno con il termine *Stato*. Inizialmente, esso era utilizzato nel senso di "status", inteso come posizione o *status* dei governanti. Alla fine del XVI secolo ha cominciato ad essere utilizzato anche per descrivere lo *stato* o la *condizione* di un regno o di un *commonwealth*. L'espressione "stato del regno" comincia a diventare di uso comune e il compito dei governanti diventa quello di mantenere il regno in "buono stato", oppure di mantenerlo in buono, felice e prospero *stato* <sup>44</sup>.

L'eccezione a questa regola è il pensiero realistico<sup>45</sup>. "Sono i teorici della ragion di Stato" che ricorrono, a partire dal Seicento, all'uso sempre più frequente del termine Stato. Nel testo del *Principe*, fatta forse salva la frase, spesso citata, secondo cui "tutti li stati, tutti e' dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati"<sup>46</sup>, il termine Stato è impiegato con il significato di *condizione* o *situazione* di un principato o regno<sup>47</sup>. Il fatto politico nuovo cui Machiavelli si trova di fronte viene da lui piuttosto descritto come i "principati nuovi", la cui legittimità non si fonda né sulla dinastia, né sulla religione, ma sono corpi politici creati e conservati ricorrendo alla forza<sup>48</sup>. La lotta di potere che si apre in Europa, e che perdurerà per un lunghissimo periodo di tempo, diventa quindi tra coloro che si battono per l'autonomia della comunità politica laica e coloro che si battono contro la sua autonomia.

---

<sup>41</sup> Thomas Hobbes, *Leviatano*, Milano, Rizzoli, 2018, p. 181.

<sup>42</sup> Bobbio (N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, Torino, Einaudi, 1989), al fine di difendere l'idea della sovranità indivisa, ha ritenuto di poter risolvere il problema posto dalla citata frase di Hobbes, sostenendo che "l'assemblea di più uomini" è da intendersi come persona giuridica e quindi esprime un'unica volontà. I dubbi sulla solidità di questa interpretazione sono stati esposti da N. Matteucci (N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 85).

<sup>43</sup> Francis H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986 (seconda edizione), p. 137. Già questo è indicativo del fatto che l'uso e il significato di un termine sono in gran parte influenzati dalle vicende storico-politiche in cui incorrono le diverse comunità politiche.

<sup>44</sup> Quentin Skinner, *The state*, in: Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson (a cura di), *Political innovation and conceptual change*, New York, Cambridge University Press, 1989, pp. 90-98; Alessandro Passerin D'Entrèves, *La dottrina dello Stato*, Torino, Giappichelli Editore, 1967.

<sup>45</sup> N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1997; Charles Edward Merriam Jr., *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Kitchener, Batoche Books, 2001; Éric Maulin, *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2003.

<sup>46</sup> Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, Torino, Einaudi, 1979, p. 5. Anche questa frase, che pure contiene la parola "Stati", non è comunque esente da ambiguità circa il suo significato.

<sup>47</sup> Con Machiavelli la comunità politica viene vista come un fine per la cui istituzione o mantenimento valgono leggi comportamentali di valore universale, ma che un velo ideologico (prevalentemente di carattere religioso) non consentiva ancora di vedere: Machiavelli toglie questo velo e individua quella che Albertini chiama un'attività umana autonoma, vale a dire la ricerca del potere fine a sé stesso.

<sup>48</sup> Ernst Cassirer, *Il mito dello Stato*, Milano, SE Edizioni, 2010, p. 150.

La situazione è analoga negli altri paesi europei. In Francia, la principale opera di Jean Bodin, che ha avuto un'importanza rilevante per la moderna teoria dello Stato, ha come titolo “*Les six livres de la République*” [sottolineatura nostra] e la parola Stato, salvo forse alcuni incerti riferimenti, mantiene ancora il significato di *situazione, condizione*. Inoltre, come è stato osservato, fino alla fine del XVIII secolo, gli enciclopedisti francesi non prendono in considerazione il termine Stato, così come non compare neppure nel titolo dei classici del pensiero politico di quel periodo<sup>49</sup>. In Gran Bretagna, Hobbes, che pur è il teorico dell'assolutismo, non parla di *State*, bensì di *Commonwealth*. John Locke, da parte sua, alla fine del XVII secolo, ricorre alle parole *State, civitas* e *Commonwealth*, utilizzandole come sinonimi.

### 3.2 La comunità politica unitaria come Stato nazionale

La Rivoluzione francese ha influenzato in maniera decisiva il quadro politico europeo ed è da questa che occorre partire per cogliere i passaggi fondamentali che hanno portato allo Stato moderno. Essa cerca di mantenere la qualità dell'indivisibilità della sovranità, ereditata dal vecchio sistema di potere, pur imputandola non più ad una persona fisica, bensì ad un astratto corpo collettivo, “il popolo” o “la nazione”. Con la fine della monarchia francese di diritto divino – un secolo dopo l'Inghilterra –, ha luogo il passaggio della produzione di leggi che, da responsabilità di un'unica persona – per di più consacrata dal “diritto divino” –, diventa una responsabilità esclusiva degli uomini ai quali sono destinate: le leggi diventano un fatto esclusivamente umano, fatte dagli uomini per gli uomini. Ma la traduzione pratica di questo avanzamento, fondato sull'idea della “sovranità nazionale” (e popolare) si dimostra fin da subito più difficile del previsto<sup>50</sup>.

I rivoluzionari hanno inteso opporre alla sovranità concreta, facente capo ad un concreto singolo uomo, l'astratto concetto di “sovranità della nazione” (e popolare). Quanto fosse difficile tradurre in pratica questo principio, fu evidente fin da subito e il primo scoglio in cui si imbarcarono i rivoluzionari fu quello di capire, ancor prima di definirli, cosa sono la “nazione” e il “popolo”<sup>51</sup>. L'idea dei rivoluzionari era quello di affermare il principio dell'uguaglianza tra tutti gli uomini e questo in opposizione al vecchio regime fondato sulle classi (gli Stati generali) e, più in generale, sulla posizione sociale. Questo obiettivo, essenzialmente politico-ideale, si scontrava con la realtà della diversità

---

<sup>49</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit.; Quentin Skinner, *The state*, in: Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson (a cura di), *Political innovation and conceptual change*, New York, Cambridge University Press, 1989, pp. 90-131. Lo stesso Rousseau quando, nel “Contratto sociale”, parla di Stato, sembra ancora parlarne con il significato di “situazione”, “posizione”, v.: Jean-Jacques Rousseau, *Il Contratto sociale*, Torino, Einaudi, 1975, p. 25.

<sup>50</sup> I Padri fondatori della federazione americana – che non avevano alle spalle l'esperienza europea della monarchia di diritto divino – avevano ben intuito che il problema era piuttosto quello di instaurare il governo della legge e non degli uomini, il cui operato doveva essere controllato da un adeguato sistema di *check-and-balances*. Come osserva Madison nel *Federalist paper* n. 51, se gli uomini fossero angeli non ci sarebbe bisogno di alcun governo; se al governo ci fossero degli angeli non sarebbe necessario un sistema di *check-and-balances*. La Rivoluzione francese ha conservato il contenuto del concetto di sovranità incarnato dalla monarchia assoluta attribuendolo alla nazione. Da qui la difficoltà per la tradizione repubblicana di conciliare i primi due articoli della Dichiarazione dei Diritti, dove viene affermata la preminenza dei diritti individuali universali, con il terzo articolo, dove si afferma che la nazione è l'autorità suprema: “*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani espressamente da essa*”.

<sup>51</sup> Uno dei primi problemi che dovettero affrontare i rivoluzionari riguardava la questione della rappresentanza del popolo, se in un'Assemblea *popolare* piuttosto che in un'Assemblea *nazionale*.

economico-sociale e territoriale che caratterizzava la società francese, rimasta tale durante e dopo la Rivoluzione. Fin da subito, emerse la tensione tra il popolo-società e il popolo-nazione, tensione e problemi messi in evidenza da Rosanvallon<sup>52</sup>. Nel nuovo contesto politico, ragioni politiche interne ed esterne concorrono, assieme, alla difesa dell'indivisibilità della sovranità. Le ragioni interne sono date dalla necessità di togliere alibi alla nobiltà, affermando il principio che tutti gli uomini sono uguali, indipendentemente dalla loro condizione sociale. Le ragioni esterne sono quelle che aveva individuato Hamilton quando, per patrocinare l'approvazione della costituzione federale, sostenne che sarebbe stato impossibile mantenere la pace tra comunità politiche indipendenti e slegate tra di loro: la comunità politica francese, infatti, si trovò subito di fronte alla necessità di difendere il nuovo regime dagli attacchi delle altre potenze europee.

L'affermazione sul piano pratico del principio dell'uguaglianza e, quindi, della stessa indivisibilità del potere sovrano, non fu facile e questo lo si può ben vedere quando si pose il problema della rappresentanza della volontà generale all'Assemblea nazionale che doveva tradurre in pratica il principio dell'indivisibilità della sovranità. Di fatto, nel 1791, potevano votare solo i cittadini in possesso di un reddito minimo; in secondo luogo, i cittadini eleggevano elettori cui spettava, a loro volta, l'elezione finale dei rappresentanti del "popolo". Le candidature, inoltre, non erano organizzate, perché l'atto di cercare sostegno presso i cittadini era visto come un fattore contrario all'idea di uguaglianza ed aveva un sapore di aristocrazia. La ricerca del consenso poteva dare adito a confronti basati su programmi concorrenti o su rivalità personali, oppure essere accompagnata da promesse o ricompense e, quindi, rappresentare interessi particolari, mentre occorreva scegliere le persone più capaci e più degne a partecipare all'espressione della volontà popolare con il popolo che, molto presto, diventerà popolo *francese* e la sovranità diventerà sovranità *nazionale*<sup>53</sup>. In ogni caso, all'atto pratico, l'indivisibilità del popolo, o della nazione, si confermava essere un ideale illusorio.

Non bisogna con questo concludere che il principio dell'indivisibilità della sovranità e quindi dell'impossibilità dell'esercizio di un potere autonomo da parte delle comunità locali, fosse l'unica alternativa politica che si presentava ai rivoluzionari francesi. Nei primissimi anni della Rivoluzione ebbe luogo un'accesa discussione sulla possibilità di trasformare la Francia in uno Stato federale, ma l'opposizione a questa prospettiva fu altrettanto forte<sup>54</sup>. I rivoluzionari francesi avevano ben presente la Costituzione americana ed i *Federalist papers* che erano stati tradotti in francese in quegli anni, anche se non avevano ben chiare tutte le sfumature del progetto federalista. In quella fase, il pericolo rappresentato dalla possibilità di un ritorno al potere della nobiltà era ancora molto sentito e qualunque proposta di organizzazione del territorio basata sul riconoscimento delle autonomie locali, era percepita come il rischio di vedere reinsediati, a livello locale, le vecchie strutture nobiliari.

---

<sup>52</sup> Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, Parigi, Gallimard, 1998; Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Parigi, Gallimard, 2003.

<sup>53</sup> *Le peuple introuvable*, op. cit., p. 58-60. Si può, comunque, ricordare che la Dichiarazione dei diritti dell'uomo (1789), così come la Costituzione del 1791, parlano di "sovranità nazionale". La Costituzione del 1793 parla sia di sovranità "nazionale" che "popolare". La Costituzione del Primo Impero (1804), così come quella della Monarchia di Luglio (1830), del Secondo Impero (1852), della III Repubblica (1875), non fanno, invece, alcun accenno alla sovranità (v.: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-constitutions-de-la-france>).

<sup>54</sup> Mona Ozouf, *Fédéralisme*, in: François Furet, Mona Ozouf, *Dictionnaire critique de la Révolution française (Événements)*, Parigi, Flammarion, 1992, pp. 159-76.

Il timore dei rivoluzionari francesi era che, trasformando la Francia in una repubblica federale, le province più deboli avrebbero potuto essere sopraffatte da quelle più forti o essere preda delle province dei paesi vicini. Inoltre, “il federalismo era associato a due idee apparentemente contraddittorie”: l’una alla democrazia e l’altra all’aristocrazia, ma entrambe conducevano ad un unico timore: il frazionamento della Francia. È per questo che Sièyes affermò che la Francia “n’est point, ne peut pas être une démocratie” e che “elle ne doit pas être un État fédéral, composé d’une multitude de républiques unies par un lien politique quelconque”<sup>55</sup>. Sièyes, in nome dell’indivisibilità della sovranità, sostenne quindi l’idea dell’incompatibilità della monarchia francese e del federalismo e la scelta, per le ragioni interne ed esterne viste prima, fu inizialmente quella di mantenere l’unità della Francia sotto la monarchia.

Per quanto riguarda, invece, l’origine della diffusione della parola “Stato”, fino alla fine del XVIII secolo, il termine, oltre che utilizzato nel senso di condizione o situazione di una comunità politica, era anche riferito alle principali classi sociali della comunità politica, sia in Francia che in Inghilterra. In Francia, è ben indicato dall’espressione *Stati generali*, utilizzata fino alla Rivoluzione francese.

Nel 1788, Sièyes, rispondendo alla domanda che dà il titolo al suo libro, *Qu’est-ce-que le Tiers-État?*<sup>56</sup>, inizia con la descrizione delle attività produttive e commerciali e delle funzioni pubbliche che consentono ad una nazione di mantenersi e prosperare. In sostanza, egli descrive la borghesia francese e conclude affermando che le prime attività sono eseguite, nella loro totalità, dal Terzo Stato mentre le funzioni pubbliche lo sono per i diciannove ventesimi. Pertanto, dopo aver affermato che “*Le Tiers embrasse donc tout ce qui appartient à la Nation ; et tout ce qui n’est pas le Tiers, ne peut pas se regarder comme étant de la Nation*”, alla domanda “*Qu’est-ce-que le Tiers-État?*” Sièyes può rispondere: “*Tout*”.

L’uso del termine Stato, da parte dei francesi (utilizzato nella Costituzione del 1791, ma non in quella del 1793), si potrebbe quindi spiegare con il fatto che la classe sociale che si è imposta alla nobiltà ed al clero è il Terzo Stato e il ricorso alla parola Stato sarebbe il riconoscimento di questo fatto nuovo: la vittoria di una particolare classe sociale.<sup>57</sup> Del resto, quando Marx, nel *Manifesto del Partito Comunista*, afferma che “*il potere statale (Staatsgewalt) moderno non è che un comitato che amministra gli affari comuni di tutta la classe borghese*” [evidenziato nel testo]<sup>58</sup>, con una sola frase descrive il passaggio rivoluzionario che c’è stato tra le precedenti comunità politiche, il cui nome evocava la classe al governo (regno, monarchia, feudo, ecc.), e la nuova comunità politica nel cui sistema di potere era stata integrata una nuova classe dirigente: la borghesia.

---

<sup>55</sup> Mona Ozouf, *Fédéralisme*, op. cit., p. 161.

<sup>56</sup> Emmanuel Joseph Sièyes, *Qu’est-ce-que le Tiers-État?*, Parigi, Editions du Boucher, 2002.

<sup>57</sup> Il fatto che, in un altro contesto politico, quello svizzero, R. C. Brooks parli indifferentemente, con riferimento al Consiglio degli Stati, di “*Council of Estates*” o di “*Council of States*”, lascia aperta l’incertezza relativa al significato del termine Stato, in quanto può riferirsi alla classe dei proprietari. Il termine “estate” viene usato per indicare “proprietà terriera”, “classe sociale” (*the Three Estates*), oppure “situazione”. La frase di Brooks, tratta dal suo libro (*Civic training in Switzerland*), è riportata in: Carl J. Friedrich, *Constitutional government and democracy*, Waltham, Blaisdell Publishing Company, 1950, p. 200. C. Friedrich, quando affronta il punto con riferimento alla Francia di Bodin, afferma che “*The “State” was the “Estate” of the king [...]*”, Carl J. Friedrich, op. cit., p. 16.

<sup>58</sup> Karl Marx, Friedrich Engels, *Manifesto del Partito Comunista*, Torino, Einaudi, 1967, p. 102.

Il riferimento di Sièyes al fatto che il Terzo Stato è la nazione corrispondeva ad una precisa necessità storica che stava emergendo e che le sue parole mettono bene in evidenza, vale a dire che, da allora in poi, attraverso l'idea di nazione occorre fare dello Stato una cosa di tutti, altrimenti la comunità politica che stava nascendo non sarebbe stata stabile, perché, come osservava Albertini, "se lo Stato è solo del 5% della popolazione non è stabile"<sup>59</sup>.

In Inghilterra, invece, durante la fase repubblicana, si parlava di *Stati liberi* con riferimento a quelle classi sociali che operavano in base alle leggi da loro stesse votate. Per cui una comunità politica governata da rappresentanti di classi sociali che obbedivano a leggi da loro votate ed approvate, veniva chiamata, indifferentemente, *State* o *Commonwealth*<sup>60</sup>. Secondo Quentin Skinner, la ragione politica per la quale il termine Stato subentra progressivamente ai termini fino ad allora in uso, come *res publica*, *civitas*, o *commonwealth*, è dovuto al fatto che, a partire dal XVII secolo la borghesia comincia ad invocare una maggior responsabilità nella gestione della vita pubblica. La legittimazione del governo fondata su ragioni dinastiche o religiose, già fortemente indebolita, doveva affrontare ora la nuova sfida di una legittimazione allargata alle classi sociali fino ad allora escluse. Chiamare la comunità politica *res publica* o *commonwealth*, rischiava di confondersi con la teoria della sovranità popolare, suscitando l'opposizione della nobiltà. Bisognava introdurre un termine neutro e quello che, secondo Skinner, si è affermato è stata la parola Stato<sup>61</sup>.

I moti democratici che si sviluppano in diverse parti d'Europa verso la fine della prima metà del XIX secolo, mettono in evidenza l'esigenza individuata da Albertini e si apre una fase che può essere definita come una crisi di legittimità dei governi europei e delle comunità politiche che devono governare. La reazione iniziale è però quella di recuperare le ormai superate teorie politiche che vedevano nei principi ereditari o religiosi i fondamenti di una comunità politica, anche se, all'inizio dell'"Ottocento, soprattutto nella cultura tedesca la parola Stato comincia ad acquistare la sua centralità". Sotto la spinta dell'integrazione delle diverse classi sociali nella vita della comunità politica, accelerata dalla rivoluzione industriale e sotto la spinta della politica di potenza che forza l'integrazione tra società e Stato, si inizia a prendere coscienza del fatto che le comunità politiche europee dovevano fondare la loro legittimità su basi nuove<sup>62</sup>.

È per queste ragioni che, soprattutto da parte dei giuristi tedeschi e francesi, nella seconda metà del XIX secolo si apre il confronto sul tema della personalità giuridica dello Stato la cui giustificazione ultima veniva trovata nella nazionalità. Giunge così a conclusione il percorso aperto da Hobbes il quale, per primo, sollevò il problema di dar vita ad un'associazione politica che si distinguesse sia dai

---

<sup>59</sup> Secondo Reinhard, nella realtà politica del 1830, in Austria, Danimarca, Portogallo, Russia e Spagna non esisteva alcun diritto di voto; in Francia votava lo 0,5% della popolazione, in Ungheria e in Belgio l'1-1,1%, in Gran Bretagna il 2,1%, in Olanda il 3,5%, in Norvegia l'8,5% e in Svezia il 9%. Ancora nel 1910, in Ungheria votava il 6,2%, in Italia l'8,3%, in Portogallo il 12%, in Olanda il 14%, Danimarca 17%, Gran Bretagna 18%, Svezia 19%, Austria, Belgio, impero germanico, Spagna e Svizzera 21-23%, Francia 29%, Norvegia 33%, Finlandia 45% (W. Reinhard, *Storia dello Stato moderno*, op. cit., pp. 90-91).

<sup>60</sup> Per una discussione di questi aspetti, v.: Quentin Skinner, *Liberty before Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>61</sup> Quentin Skinner, *The state*, op. cit., pp. 112-121. Questa tesi non è però del tutto convincente perché, con la Rivoluzione francese ed il suo esito, si può sostenere anche il contrario.

<sup>62</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 27. Wolfgang Reinhard e Nicola Matteucci ricordano che questa svolta è dovuta ad Hegel.

governanti che dai governati, un'entità terza rispetto agli uni ed agli altri<sup>63</sup>. Si tratta di una discussione che consolida l'uso del termine *Stato* ed il suo significato esclusivo di *Stato unitario* quale entità impersonale.

Nell'uso comune, il termine *Stato*, in Europa, viene inteso come *Stato nazionale* e le due parole diventano praticamente dei sinonimi. Come è stato osservato, “*nello Stato nazionale si vede il culmine o la raggiunta completezza dello Stato moderno: è la nazione – meglio la nazione-popolo – a esprimersi, tramite la riconquistata sovranità, attraverso la personalità dello Stato, che le dà unità e capacità di agire: protagonisti della storia non sono più i re, ma le nazioni, o meglio lo Stato nazionale. Il dualismo fra società e Stato sembra superato*”<sup>64</sup>.

Il pericolo insito nella tendenza ad affermare l'idea dell'esistenza di un'entità impersonale cui i cittadini devono la lealtà assoluta, non sfuggiva però a molti intellettuali europei. Se Herbert Spencer è restio a parlare di *Stato* e se lo usa “*lo fa in chiave negativa*”<sup>65</sup>, Nietzsche da parte sua – che probabilmente aveva intuito il pericolo di una tendenza che avrebbe portato allo *Stato totalitario* –, alla fine del XIX secolo, parla dello *Stato* come della “*nascita del nuovo idolo*” da “*adorare*”<sup>66</sup>.

Nel sintetizzare questo processo storico, Matteucci osserva che “*il problema di conciliare [...] sovrano e popolo, monarchia e Stati, nella superiore unità dello Stato persona, è un problema assai antico, in cui si riflette la lenta costruzione giuridica del moderno concetto della personalità dello Stato, il cui volere “unitario” si esprimerebbe soltanto attraverso il diritto. Tuttavia la sovranità dello Stato e la sovranità del popolo ci sembrano principi, o dogmi, assai eterogenei, dato che sono l'astrazione o il simbolo di due processi storici diversi: nel primo, elaborato sopra tutto dai tedeschi, l'accento batte, da un lato, sulla istituzionalizzazione del potere (la persona giuridica dello Stato al posto della persona fisica del re) e, dall'altro, batte sull'eliminazione di ogni forma di dualismo nell'unità, nella sintesi superiore che è appunto lo Stato; nel secondo dogma, elaborato sopra tutto dai francesi, è prevalente l'elemento politico, che accentua il potere del popolo contro quello del re o degli Stati” [...]. “La nota comune [dei due indirizzi giuridici] è la negazione di ogni pluralismo*”<sup>67</sup>.

#### **4. Stato e Sovranità nelle unioni federali: il superamento del modello unitario di statualità e dell'indivisibilità della sovranità**

Il punto di svolta che mette in discussione l'uso del concetto di “*sovranità*” si è avuto alla fine del XVIII secolo e per due ragioni opposte. Con la Rivoluzione francese, si è cercato di adattare, ad un contesto che era completamente cambiato, un termine che poteva spiegare la realtà politica francese dei secoli precedenti. Si è voluto adattare un concetto *politico* che identificava con chiarezza il detentore della sovranità (il potere), ad una realtà nuova, composta *dall'insieme* dei membri della comunità politica. L'adattamento alla nuova realtà politica poneva però problemi che si è tentato di superare imputando

---

<sup>63</sup> Quentin Skinner, *The state*, op. cit., pp. 122-26.

<sup>64</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 55.

<sup>65</sup> Nicola Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 27 e: Herbert Spencer, *L'uomo contro lo Stato*, Macerata, Liberilibri, 2017.

<sup>66</sup> “*Stato si chiama il più freddo di tutti i freddi mostri. Ed è freddo anche nel suo mentire; e dalla sua bocca striscia questa menzogna: “Io, lo Stato, sono il popolo”*”, in: Friedrich Nietzsche, *Così parlò Zarathustra*, Roma, Newton Compton editori, 2010, pp. 55-6

<sup>67</sup> Nicola Matteucci, Norberto Bobbio, *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, Brescia, Scholé, 2021, p. 34.

la sovranità ad entità ideologiche, quali “il popolo” e “la nazione”. Come osservò il giurista Georg Jellinek, “«la sovranità» nelle sue origini storiche è un concetto politico che in seguito si è trasformato per assicurare un valore giuridico al potere politico dello Stato”<sup>68</sup> [sottolineature nostre]. Questo sforzo, che doveva impegnare la scienza giuridica dell’Europa continentale, soprattutto nella seconda metà del XIX secolo, a fronte delle crescenti minacce esterne venne orientato al consolidamento dell’ordine politico interno ad una comunità politica.

Nello stesso periodo storico, dall’altra parte dell’Oceano atlantico, aveva luogo un processo politico opposto e che quindi, per ragioni opposte, metteva in crisi il concetto di sovranità. Le tredici colonie americane, su sollecitazione del Congresso continentale, si erano dotate di una propria costituzione: alcune scelsero di denominarsi “Stati”, altre “Commonwealth”. Le Costituzioni delle colonie, inoltre, prevedevano già il bicameralismo, dove una delle due Camere rappresentava l’insieme dei cittadini della Colonia e l’altra le comunità locali. L’esecutivo era una carica elettiva della durata di uno o tre anni, a seconda della Colonia e il riferimento al popolo stava ad indicare la fonte della *legittimità* del potere, più che la fonte della sovranità. Quest’ultima parola non ricorreva quasi mai nelle Costituzioni, mentre si faceva sempre riferimento al fatto che tutti i “poteri” derivano o risiedono nel popolo o nelle istituzioni dello Stato o del Commonwealth.

In quel contesto politico non vi era spazio per un dibattito ideologico su un concetto come quello di sovranità che, come stava avvenendo nell’Europa continentale, a partire dalla Francia, dovesse avere la qualità dell’indivisibilità e dell’assolutezza. L’atteggiamento degli americani nei confronti delle istituzioni era di tipo realistico. Se nell’Inghilterra monarchica il parlamento era visto come un contrappeso all’esecutivo e una difesa da eventuali abusi nei confronti dei cittadini, negli Stati Uniti, dove tutte le cariche pubbliche erano elettive e si erano eliminati i poteri del re e della nobiltà, il problema era piuttosto quello di controllare e limitare il potere dei rappresentanti del popolo. “Questa è l’intuizione centrale da cui nasce il moderno costituzionalismo americano, con le sue soluzioni del duplice problema di dividere e limitare il potere [...]”<sup>69</sup>.

Nei nascenti Stati Uniti “non si ragionava né in termini di Stato, né in termini di sovranità, che sono proprio i due concetti chiave della nostra [dell’Europa continentale] scienza giuridica, ma in termini di società e di governo [...]”. “In America non c’è quell’uso, ossessivo quanto mistificante, del concetto di Stato, a cui la nostra scienza giuridica e politica riconduce, e in cui risolve, tutti i problemi”<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> La frase è riportata in: Jacques Maritain, *The concept of sovereignty*, The American Political Science Review, n. 2, giugno 1950.

<sup>69</sup> Nicola Matteucci, *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 92.

<sup>70</sup> Queste considerazioni, se riferite al contesto politico europeo attuale portano a sostenere che la democrazia europea è “sempre più incapace di mediare, sul piano della costruzione di una libera convivenza, il concetto politico di sovranità del popolo e quello giuridico di sovranità dello Stato, proprio perché entrambi questi concetti sono il prodotto di ideologie divenute sempre più sorde ai reali problemi di una moderna democrazia” (Nicola Matteucci, *La Rivoluzione americana*, op. cit., p. 94-95). Bobbio ha fatto delle osservazioni sostanzialmente analoghe quando ha affermato che in Europa “lo Stato è visto come l’elemento unico che comprende tutti i fenomeni politici che si manifestano in una società”, il primo dei quali è quello della sovranità, mentre nel mondo anglosassone “si dissociano i due concetti di Stato e di potere. Il potere non viene riconosciuto solo al livello dello Stato”, ma anche della società dove, con la Rivoluzione industriale, la principale classe sociale, quella dei lavoratori, ha dato vita ad un movimento sociale che, nel tempo, ha assunto “un carattere politico”, dando vita a quella che è poi stata chiamata rivoluzione socialista (Norberto Bobbio, *Il problema del potere*, Torino, Giappichelli Editore, 2020).

Nel lungo cammino, nel corso del quale gli uomini hanno cercato di opporre il diritto alla forza, la nascita della federazione americana rappresenta una tappa decisiva. Se lo Stato, nella forma storicamente determinata dello Stato *unitario*<sup>71</sup> ha consentito di realizzare la pace tra gli uomini in esso associati, la federazione ha consentito di estendere la pace tra più comunità politiche indipendenti. Infatti, un governo federale è, in determinate materie, un governo comune ai cittadini e, in altre, comune agli Stati membri. La federazione americana ha introdotto la separazione orizzontale e *verticale*, federale e statale, dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Se nel corso degli eventi politici che hanno portato alla nascita dello Stato moderno, nella forma dello Stato nazionale accentrato, il potere che ha sempre prevalso è quello esecutivo, nella vita dei sistemi federali, in particolare in quello americano, il potere che ha influito maggiormente sul loro funzionamento (soprattutto nei primi decenni della federazione) è quello giudiziario. Questo significa che solo nei sistemi federali il potere giudiziario – che, negli Stati unitari, è il più debole dei tre poteri –, riesce ad avere un ruolo, se non superiore, almeno pari agli altri due, in quanto la sua influenza può contare, di volta in volta, sul sostegno dell'opinione pubblica oppure degli Stati membri della federazione.

L'importanza del potere giudiziario in un sistema federale è stata ben messa in luce da Wheare, quando ha affermato che *“these two institutions – the supreme constitution and the written constitution – are, then, essential institutions to a federal government. The supreme constitution is essential if government is to be federal; the written constitution is essential if federal government is to work well. From this there follows an obvious corollary. It is essential in a federal government that if there be a power of amending the constitution, that power, so far at least as concerns those provisions of the constitution which regulate the status and powers of the general and regional governments, should not be confided exclusively either to the general governments or to the regional governments”*<sup>72</sup>.

Le affermazioni di Wheare sono decisive al fine di individuare chi, in una federazione, detiene la “competenza della competenza (*kompetenz-kompetenz*)”, se, con questa espressione, si intende “*il potere di distribuire i poteri*”<sup>73</sup>: essa riguarda l'insieme della federazione, vale a dire gli Stati membri e lo Stato federale e non uno solo dei due livelli in cui si articola la federazione, come del resto si evince dalla procedura di revisione costituzionale prevista dalla Costituzione americana. Se questo è vero, come è vero, significa che in una federazione la “sovranità”, se si vuole continuare ad usare questo termine, non sta in una istituzione o in una persona specifiche, bensì nel testo costituzionale. La federazione realizza l'obiettivo – tendenziale – del governo della legge<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Ci si limita qui all'aggettivo *unitario* perché, nella fase iniziale delle vicende politiche che hanno portato allo Stato moderno, non si poteva ancora parlare di Stato unitario nazionale e burocraticamente accentrato.

<sup>72</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal government*, Londra, Oxford University Press, 1951, p. 57.

<sup>73</sup> Stephen Tierney, *The Federal Contract*, op. cit., p. 111.

<sup>74</sup> Sulla base della ricostruzione della storia del costituzionalismo proposta da Maurizio Fioravanti, si può arrivare alla conclusione che il controllo di costituzionalità della legge, di fatto, può realizzarsi solo in un'unione federale proprio perché il momento fondativo di una federazione – come qui si sostiene - è promosso da Stati indipendenti che decidono di convivere sotto il governo di una legge comune. Questi ultimi, proprio perché sono il fondamento di un vincolo federale, sono un contrappeso alla concentrazione del potere in un unico livello istituzionale e contribuiscono ad assicurare, fattivamente, l'indipendenza del potere giudiziario, in quanto non si tratta solo di stabilire una formale separazione dei poteri, ma anche del loro equilibrio (V.: M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999).

## 4.1 Il governo della legge nei rapporti tra Stati

L'esame di alcune delle sentenze che hanno caratterizzato la vita pubblica americana, per molti aspetti, consente di rendere conto del primato della Costituzione e del ruolo svolto dalla Corte suprema nel difendere le istituzioni federali, assicurando l'equilibrio di potere tra centro e periferia, anche se, nel corso del tempo, sotto la spinta della rivoluzione industriale e, soprattutto, del coinvolgimento degli Stati Uniti nella politica mondiale, le istituzioni federali si sono progressivamente indebolite a favore del livello federale<sup>75</sup>. Qui di seguito, al fine di evidenziare la natura specifica della statualità di una federazione, rispetto a quella di uno Stato unitario, si richiamano le sentenze più significative della Corte Suprema americana<sup>76</sup>. Sono sentenze che mettono in luce il ruolo svolto dal potere giudiziario nell'assicurare la divisione del potere (della sovranità) tra i diversi livelli di governo.

Le prime sentenze della Corte suprema presieduta dal giudice Marshall sono quelle che hanno rafforzato il potere federale che, all'inizio della federazione, era molto debole rispetto a quello degli Stati. Qui ci si limita a ricordare la sentenza, decisiva dal punto di vista del primato di regole comuni di un'associazione di Stati e di cittadini: la *Marbury v. Madison* del 1803 con la quale la Corte ha stabilito il principio del controllo di legittimità costituzionale (*judicial review*) da parte dei tribunali, con il potere di annullare le leggi (federali o statali) che ritengono violino la Costituzione. Con essa è stato affermato il principio del primato della Costituzione federale.

In un altro gruppo di sentenze, la Corte suprema ha invece difeso il principio della "doppia sovranità" (*dual sovereignty*) che caratterizza un'unione federale, con ciò modificando l'approccio inizialmente seguito nella sentenza *Chisholm v. Georgia* (1793), in cui ai tribunali federali era riconosciuta la giurisdizione nelle cause tra uno Stato e un cittadino di un altro Stato ed in cui il primo è il querelato. Lo Stato querelato (nel caso specifico, la Georgia) sostenne che "uno Stato libero, sovrano e indipendente" non poteva essere trascinato o costretto a rispondere, contro la sua volontà, davanti a qualsiasi Giudice federale. La Corte Suprema, allora presieduta da John Jay, diede ragione al cittadino querelante. Questa materia venne risolta, a favore degli Stati, solo con l'approvazione dell'XI emendamento (entrato in vigore nel 1798), in base al quale si riconosce che il potere giudiziario federale non può essere chiamato a decidere in cause in cui sono coinvolti uno Stato membro ed un cittadino di un altro Stato membro.

Dovrà trascorrere un lungo periodo di tempo, prima che la Corte Suprema affermi il principio della "dual sovereignty" che vige in un'unione federale. La prima sentenza in proposito sembrerebbe essere la sentenza *United States v. Lanza* (1922) secondo la quale un crimine nei confronti di una legge federale e statale può essere condannato dal governo federale e dal governo statale perché "We have here two sovereignties, deriving power from different sources, capable of dealing with the same subject matter within the same territory"<sup>77</sup>. Altre sentenze, relativamente più recenti (*Gregory v. Ashcroft*, 1991), si richiamano ad una precedente sentenza in cui si afferma che "[T]he people of each State compose a State, having its own government, and endowed with all the functions essential to

---

<sup>75</sup> Mario Albertini, Francesco Rossolillo, *La décadence du fédéralisme aux Etats-Unis*, Le Fédéraliste, n. 3, 1962.

<sup>76</sup> Si può, inoltre, ricordare che persino un giurista come Carl Schmitt, entro certi limiti, era disposto ad ammettere che in una federazione il potere decisionale di ultima istanza spetta alla Corte Suprema (C. Schmitt, *Théorie de la constitution*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2013, pp. 517-525).

<sup>77</sup> *United States v. Lanza*, 260 U.S. 377, in: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/260/377/>.

*separate and independent existence,' . . . '[W]ithout the States in union, there could be no such political body as the United States.' [...] The Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union, composed of indestructible States"*<sup>78</sup>. Fino ad arrivare alla sentenza *Printz v. United States* del 1997<sup>79</sup>, la quale stabilisce l'incostituzionalità di una legge federale che violi il decimo emendamento che protegge i poteri statali.

Si può, inoltre, ricordare la sentenza che, probabilmente, ha ispirato la definizione di governo federale data da Wheare, la sentenza *Tarble's Case* del 1871 in cui si afferma che *"The government of the United States and the government of a state are distinct and independent of each other within their respective spheres of action, although existing and exercising their powers within the same territorial limits. Neither government can intrude within the jurisdiction, or authorize any interference therein by its judicial officers with the action of the other. But whenever any conflict arises between the enactments of the two sovereignties or in the enforcement of their asserted authorities, those of the national government have supremacy until the validity of the different enactments and authorities are determined by the tribunals of the United States"* e, più avanti, si sostiene che *"[...] although the State of Wisconsin is sovereign within its territorial limits to a certain extent, yet that sovereignty is limited and restricted by the Constitution of the United States. And the powers of the general government and of the state, although both exist and are exercised within the same territorial limits, are yet separate and distinct sovereignties, acting separately and independently of each other within their respective spheres"*<sup>80</sup>.

La Corte suprema è intervenuta anche in merito a casi che, come è stato affermato, si possono definire "politici", vale a dire casi politicamente sensibili come la questione dei confini tra gli Stati membri della federazione<sup>81</sup>. Il caso di maggior interesse è quello che ha riguardato il Commonwealth della Virginia quando, nel 1870, la Corte Suprema è dovuta intervenire in merito all'annessione di due contee allo Stato della West Virginia, nato per secessione nel 1863 di una cinquantina di contee – che non avevano, o avevano pochi, schiavi –, dal Commonwealth della Virginia<sup>82</sup>. La Corte Suprema doveva decidere se alcune contee aggiuntive, inizialmente non ammesse, potessero far parte del nuovo Stato. È pur vero che la sentenza è avvenuta alla fine della Guerra civile americana che ha sancito la vittoria degli Stati del nord, ma comunque resta il significato di una sentenza che, riflettendo sulle vicende europee che hanno riguardato, ad esempio, la contesa dell'Alsazia-Lorena tra Francia e Germania, è stata risolta ricorrendo al diritto e non alla forza.

Infine, l'ultima sentenza che si richiama è quella ricordata da Hans Morgenthau a sostegno della sua tesi sulla sovranità (intesa come competenza di ultima istanza) nel contesto della federazione americana e che riguarda non tanto i rapporti interni, tra gli Stati membri e lo Stato federale, quanto i rapporti di quest'ultimo con i paesi terzi. La sentenza è la *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* del 1936 e con la quale la Corte ha ritenuto costituzionale la decisione del Presidente degli Stati Uniti

---

<sup>78</sup> *Gregory v. Ashcroft*, 501 U.S. 452 (1991), in: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/501/452/>. La sentenza cui fa riferimento è la *Texas v. White* (1868): <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/74/700/>.

<sup>79</sup> *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997), in: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/898/>.

<sup>80</sup> *Tarble's Case*, 80 U.S. 397 (1871), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/80/397/>.

<sup>81</sup> Olivier Beaud, *Le pacte fédératif (Essai sur la constitution de la Fédération et sur l'Union européenne)*, Parigi, Dalloz, 2022, p.

<sup>82</sup> *Virginia v. West Virginia*, 78 U.S. 11 Wall. 39 39 (1870), in: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/78/39/>.

di impedire la vendita di armi, da parte di una società americana, a paesi latino-americani impegnati in un conflitto armato. Ciò che ha attirato l'attenzione di Morgenthau è l'affermazione contenuta nella sentenza riferita ai poteri presidenziali nei rapporti internazionali e che ha indotto la Corte ad affermare che *“A political society cannot endure without a supreme will somewhere. Sovereignty is never held in suspense”*<sup>83</sup>. La sentenza è presa in considerazione da Morgenthau nella parte del suo lavoro in cui discute della indivisibilità della sovranità – tesi da lui condivisa – e della sua collocazione istituzionale in una comunità politica: la presidenza federale.

Il politologo tedesco-americano non coglie, però, la differenza tra uno Stato unitario ed una federazione, almeno sotto due aspetti. In primo luogo, la comunità alla quale fa riferimento, quando parla della sovranità, corrisponde al *Commonwealth* di Hobbes, caratterizzato da quella che quest'ultimo chiama *“autorità suprema”*, un'autorità che non ne riconosce un'altra al di sopra di sé, né accanto a sé. Nel contesto del pensiero hobbesiano, apparentemente, sembrerebbe difficile mettere in discussione l'indivisibilità della sovranità e la sua collocazione (v. nota 42)<sup>84</sup>. Quando, però, Morgenthau discute delle costituzioni democratiche e specialmente di quelle che, come quella americana, prevedono un sistema di *“checks and balances”*, si trova di fronte a difficoltà che non riesce a risolvere e se ne esce con un'affermazione piuttosto singolare, sostenendo che le *“democratic constitutions, especially those consisting of a system of checks and balances, have purposely obscured the problem of sovereignty and glossed over the need for a definite location of the sovereign power”*. L'unica via di uscita che trova è simile a quella già indicata da Matteucci e Schmitt, vale a dire che essa si manifesta *“in tempi di crisi o di guerra”*<sup>85</sup>.

Il punto è proprio quest'ultimo: la guerra. Rispetto ad uno Stato unitario, la differenza in politica estera e, in particolare, nella dichiarazione di guerra, si può cogliere solo se si abbandona il concetto tradizionale di *“sovranità”*. Occorre impiegare un termine meno intriso di ideologia e più aderente alla realtà concreta, come quello di *“indipendenza”* il quale, in base ad una formulazione generalmente accettata, è collegato, in ultima istanza, all'uso della forza (in senso lato)<sup>86</sup>. Morgenthau non vede neppure che, in una federazione, per quanto riguarda la dichiarazione della guerra, questa non è nelle mani di un *“monarca”* assoluto: negli Stati Uniti la guerra può essere dichiarata solo dal Congresso, vale a dire dai rappresentanti dei cittadini e degli Stati<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1966, pp. 325-331.

<sup>84</sup> Come si è già avuto modo di sostenere all'inizio, questo non è del tutto vero. Se è corretta, come si ritiene qui, l'osservazione di Matteucci secondo cui, nel caso in cui il sovrano hobbesiano fosse quell' *“assemblea di uomini”* cui la moltitudine decide di conferire la sovranità, conciliare la volontà di un'assemblea di uomini con l'indivisibilità della sovranità, sembra molto difficile. Del resto, ad esempio, come si concilierebbe l'ipotesi di Morgenthau con la presidenza collegiale della federazione svizzera?

<sup>85</sup> H. Morgenthau, op. cit., p. 328. Una conclusione di questo genere è però l'ammissione del fatto che non si riesce a proporre una formulazione convincente di che cos'è *“la sovranità”*. Attendere che scoppi una guerra, soprattutto dopo l'invenzione dell'arma nucleare, per scoprire chi è *“il sovrano”* non è di grande soddisfazione. Invece, nel caso di una crisi interna, violenta, non si può prevedere, a priori, chi può essere il *“sovrano”*, nel senso giuridico del termine, perché in queste fasi può essere un Masaniello qualunque, un capo partito, un capo sindacale, un ufficiale delle forze armate, ecc., e qui la scienza giuridica si deve fermare.

<sup>86</sup> Il concetto di *“potere”* cui qui ci si riferisce è quello discusso da Mario Stoppino in: M. Stoppino, *Potere politico e Stato*, Milano, Giuffrè Editore, 1968 e da Norberto Bobbio in: N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 1995 e in: N. Bobbio, *Il problema del potere*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2020.

<sup>87</sup> È un punto da non sottovalutare, perché questo vincolo è probabilmente quello che non ha consentito agli USA di vincere la guerra né in Corea, né in Vietnam. Si ricorda che il finanziamento di queste guerre, mancando il sostegno del Congresso, che deve votare il bilancio, è avvenuto a debito.

Premesso che nei rapporti tra comunità politiche indipendenti il ricorso alla forza (fisica) è la norma – e questo accomuna, entro certi limiti, il comportamento di uno Stato unitario e di una federazione –, all'interno di una comunità politica prevale il rispetto di regole comuni. In uno Stato unitario è l'uniformità della legge da rispettare che si impone, mentre nel caso di una federazione, nella misura in cui la Costituzione federale prevede la ripartizione del potere tra il livello federale e quello statale, risalta l'articolazione della legge su più livelli. Per cui vi sono leggi che valgono per la federazione nel suo complesso e per il cui rispetto l'uso (latente) della forza fa capo al governo federale e leggi che valgono per i cittadini degli Stati membri e per il cui rispetto l'uso eventuale della forza fa capo al governo statale.

Si è fin qui data la precedenza ad alcune delle sentenze più significative della Corte suprema americana, non perché si ritenesse che il problema della sovranità, in un'unione federale, sia un problema giuridico, ma perché, al contrario, è un problema politico. Alcune delle decisioni della Corte che si sono ricordate, intervengono sulla divisione del potere tra il livello federale e quello statale, un aspetto politico che ha il suo fondamento in condizioni politico-culturali concrete e che sono state ben descritte da Kenneth Wheare quando ha discusso il modo in cui il federalismo può consentire la formazione di una nazione (nazione, beninteso, nel senso americano e non europeo del termine)<sup>88</sup>. Secondo il costituzionalista australiano, perché si dia vita ad un'unione federale, i popoli di diversa nazionalità devono essere disposti ad accettare un governo in cui ogni nazionalità che differisce dalla propria vi abbia una parte. Inoltre, in presenza di nazionalità che, per popolazione, sono molto squilibrate, se si vuole che il federalismo diventi una possibilità concreta, non è solo necessario che la nazione di minoranza sia disposta ad aderire ad un'unione: è anche necessario che la nazione di maggioranza sia disposta a tollerare l'esistenza della nazione minoritaria. Ma quest'ultima condizione, che potrebbe trovare una soluzione nel meccanismo federale attraverso il riconoscimento dell'autonomia degli Stati componenti la federazione, non sarebbe ancora sufficiente, in quanto la minoranza, perché accetti di aderire ad un'unione federale, può richiedere garanzie aggiuntive, come, ad esempio, il riconoscimento, in Canada, dell'uguaglianza dei linguaggi (l'inglese, maggioritario, e il francese, minoritario); oppure, in Svizzera, il riconoscimento costituzionale, quali lingue ufficiali, del francese, del tedesco e dell'italiano; oppure ancora l'uguale numero di rappresentanti nella camera alta della federazione.

Infine, vi è quella che, probabilmente, è la condizione che riassume le precedenti e che si pone alla base del successo di un'unione federale. La riuscita di quest'ultima implica che quelli che decidono di associarsi devono condividere la prospettiva di sviluppare una comune nazionalità (in senso americano) che si aggiunge alle loro distinte nazionalità. Quando i popoli di diversa nazionalità non sono disponibili ad accettare queste conseguenze, l'unione federale non può nascere. James Wilson, uno dei Padri fondatori della federazione americana, durante i lavori della Convenzione di Filadelfia, disse “io sono cittadino della Pennsylvania e degli Stati Uniti”, ma la maggior parte degli americani di allora non erano ancora disposti a riconoscere che vi fosse una nazione diversa da quella della Carolina, della Virginia, della Pennsylvania, ecc. Difficilmente, la prima riga della Costituzione americana sarebbe iniziata con “Noi, il popolo americano...” (o, “Noi, la nazione americana...”), invece di “Noi, il popolo degli Stati Uniti...”.

---

<sup>88</sup> Kenneth C. Wheare, *Federalism and the Making of Nations*, in: Arthur W. McMahon, *Federalism (Mature and Emergent)*, Garden City, Doubleday & Company Inc., 1955, pp. 28-43.

## 4.2 Il concetto di Stato in un'unione federale

Resterebbe da chiarire perché le Colonie americane, nel corso del Secondo Congresso continentale, abbiano deciso di chiamarsi “Stati”, quando in Europa questo non era ancora un termine consolidato, né impiegato con un significato univoco per caratterizzare un'associazione di persone, né per caratterizzare un particolare tipo di Stato<sup>89</sup>. Anche in questo caso, non si tratta di fare un'analisi linguistica, ma di mettere in evidenza per quali ragioni politiche, al fine di caratterizzare una comunità politica, viene scelto un termine piuttosto che un altro.

Le spiegazioni che possono essere avanzate sono due. La prima è quella proposta da Pocock, l'autore che, forse più di altri, ha discusso il perché le colonie americane hanno deciso di chiamarsi “Stati”. Pocock, inizialmente, sostiene che “*It should be explained that in the last quarter of the eighteenth century, the word “state” was not yet – though it was on the way to becoming – the normal term for political associations of all kinds or for political association in the abstract. The idea that “political science” is the study of the “state” is, at least in English, on the whole a nineteenth-century invention, and the Founders were not familiar with it*”<sup>90</sup>. Alla fine del XVIII secolo, nelle colonie americane il termine utilizzato era quello di *commonwealth* e descriveva, in termini generali, un'associazione di uomini e, ancora oggi, nelle costituzioni di tre degli Stati fondatori della federazione americana (Massachusetts, Pennsylvania, Virginia) ed in quella del Kentucky<sup>91</sup>, si continua ad impiegare sia il termine *Commonwealth* che quello di Stato.

Pocock, però, avvalendosi del testo della Dichiarazione di indipendenza dove si afferma che “*these United Colonies are, and of Right ought to be, free and independent states*”, sostiene che la ragione di questa frase va trovata nella tradizione di pensiero della ragion di Stato e nel *Second Treatise of Government* di John Locke<sup>92</sup>: questa, però, sembra una forzatura, in quanto Locke non usa il termine *State*, bensì *Commonwealth*<sup>93</sup> e il ritorno allo “*stato di natura*” di cui parla Pocock è proprio la condizione che è stata più fortemente contestata durante i lavori della Convenzione di Filadelfia, soprattutto da Hamilton. Quest'ultimo aveva capito che la tesi del “*ritorno allo stato di natura*” era

---

<sup>89</sup> Per questo paragrafo, si fa riferimento a: Quentin Skinner, *Liberty before Liberalism*, op. cit.; John G. A. Pocock, *States, Republics, and Empires: The American Founding in Early Modern Perspective*, in: Terence Ball e J. G. A. Pocock, *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 1988; John G. A. Pocock, *La ricostruzione di un impero (Sovranità britannica e federalismo americano)*, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1996.

<sup>90</sup> John G. A. Pocock, *States, Republics, and Empires: The American Founding in Early Modern Perspective*, op. cit., p. 57. Pocock, subito dopo, propone considerazioni più ampie, ricordando che negli Stati Uniti il termine “*State*” era impiegato anche come sinonimo di “*society*”, oppure si richiamava al termine latino *status*, oppure ancora che le Colonie decisero di ricorrere al termine “*State*” per rivendicare la loro indipendenza dall'Inghilterra (pp. 57-61).

<sup>91</sup> Un *Commonwealth* nato nel 1792 per distacco dalla Virginia. Va anche ricordato che il Rhode Island, fino al 1842, ha mantenuto l'originale Carta coloniale concessa da Carlo II nel 1663 (N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà (Storia del costituzionalismo moderno)*, Bologna, Il Mulino, 2016).

<sup>92</sup> John Locke, *Il Secondo trattato sul governo*, Milano, Rizzoli, 2016 (con testo inglese a fronte).

<sup>93</sup> Nella versione italiana del testo di Locke, viene precisato che il termine *commonwealth*, “ogni qual volta il contesto lo consentiva”, è stato tradotto con “*Stato*”. Locke, nella sua opera e nell'originale inglese, precisa che: “*by commonwealth [in italiano tradotto con Stato, NdA], I must be understood all along to mean, not a democracy, or any form of government, but any independent community, which Latines signified by the word civitas, to which the word must best answers in our language, is commonwealth, and most properly expresses such a society of men, which community or city in English does not [...]*”, in: J. Locke, *Second Treatise of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

l'argomentazione più pericolosa ai fini del superamento degli *Articles of Confederation* e sostenne la tesi che quanto stavano facendo a Filadelfia non era una rottura con il passato, ma si poneva in una continuità politico-giuridica con gli *Articles*<sup>94</sup>.

La seconda spiegazione può farsi risalire ai legami politici tra le Colonie e la Gran Bretagna e soprattutto alle vicende storiche di quest'ultima a partire dalla seconda metà del XVII secolo. Come si è già accennato, in questo periodo della storia britannica si diffonde l'uso dell'espressione *free state*, con la quale si intende descrivere la condizione o situazione dei membri della classe sociale di una comunità politica, lo stato di libertà dei suoi membri di quest'ultima e che agiscono in base alle leggi da loro stessi approvate<sup>95</sup>. L'espressione *free states* viene ripresa da quelli che saranno i futuri Stati membri della federazione, dai primi documenti "costituzionali" che hanno preceduto la Dichiarazione di indipendenza americana<sup>96</sup>.

La storia americana, in ogni caso, ridimensiona la portata esplicativa di molte teorie politiche moderne fondate sul concetto di Stato come è comunemente inteso in Europa, tanto che l'"*America non si mai data una dottrina dello Stato, una Staatslehre*"<sup>97</sup>. La storia degli USA ridimensiona anche lo stesso concetto di sovranità. Come osserva Pocock, "*mentre la Dichiarazione d'Indipendenza aveva presupposto che ogni stato originario fosse un'entità lockianamente dotata di sovranità e di storia [...], a partire dal 1783 il Congresso si trovava a propria volta ad esercitare giurisdizione sopra territori continentali. Nuovi coloni si sarebbero insediati in tali territori, cittadini già americani si sarebbero là costituiti come "popoli", lockianamente pretendendo di essere riconosciuti come "stati": ma sarebbe spettato al Congresso di distinguere un "territorio" dall'altro, di decidere la forma fisica di ogni stato nuovo*"<sup>98</sup>. Questa osservazione sembra decisiva al fine di chiarire se una federazione, o unione federale, sia o meno uno "Stato di Stati". Se il Congresso federale ha il potere di definire come "Stato" quello che poco prima era un territorio colonizzato, delle due l'una: o il livello federale è anch'esso

---

<sup>94</sup> Max Farrand (a cura di), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Westford, Yale University Press, Voll. I-IV, pp. 322-33. La tesi era stata avanzata dal delegato del Maryland, Martin Luther, e contestata dai delegati della Pennsylvania, James Wilson e dello Stato di New York, Alexander Hamilton.

<sup>95</sup> Il testo di Harrington, *La Repubblica di Oceana*, è quello che probabilmente meglio descrive questo contesto. Si può fare anche un paragone con l'espressione in uso in Francia di "Stati generali", impiegata per descrivere l'articolazione in classi sociali della società politica francese, e ricordare che anche quella britannica distingueva le classi sociali definendole *Estates* e che il testo di Harrington, quando parla di *free state*, si riferisce alla condizione politica di una ben definita classe sociale, quella dei proprietari terrieri, della borghesia britannica.

<sup>96</sup> I testi che si possono ricordare a sostegno della tesi che il termine Commonwealth o Free State sono volti a significare un'associazione di uomini o la descrizione di una particolare condizione o situazione dei suoi membri, sono i *Fundamental Orders* del Connecticut (1639) ([https://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/order.asp](https://avalon.law.yale.edu/17th_century/order.asp)) e la *Circular letter* del Massachusetts (1768) ([https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/mass\\_circ\\_let\\_1768.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/mass_circ_let_1768.asp)). Nel primo caso, all'inizio del documento si dice "do [the Inhabitants and Residents of Windsor, Hartford and Wethersfield] therefore associate and conjoin ourselves to be as one *Public State* or *Commonwealth*" [sottolineatura nostra]. I termini che vengono impiegati possono quindi essere ricondotti a quelli richiamati da Skinner, quando ricorda che nel corso del XVII secolo i termini usualmente impiegati per denotare una comunità politica erano quelli di *civitas* o di *commonwealth*, mentre l'espressione *Public State* fa pensare ad un significato simile a quello di *situazione* o *condizione*. Nel secondo caso, quello del Massachusetts, si afferma che "in all *free states* [sottolineatura nostra] the constitution is fixed, and as the supreme legislative derives its power and authority from the constitution, it cannot overleap the bounds of it without destroying its own foundation". In questo caso, il termine Stato è riferito al tipo di governo di una comunità politica, fondato sulla rappresentanza ed è equiparato a quello di *commonwealth*.

<sup>97</sup> N. Matteucci, *La Rivoluzione americana*, op. cit., p. 114.

<sup>98</sup> John G. A. Pocock, *La ricostruzione di un impero*, op. cit., p. 105.

uno Stato, in quanto non sembra logicamente possibile che esso definisca un membro della federazione come “Stato” senza avere, egli stesso, le caratteristiche essenziali di uno “Stato”, oppure le comunità politiche che vengono chiamate “Stati” di fatto non lo sono e l’unica comunità politica che si può definire “Stato” è quella federale. Per cui, o la federazione è uno Stato di Stati, oppure la federazione è uno Stato federale, inteso come variante di uno Stato unitario<sup>99</sup>.

## 5. La sovranità, avversario del federalismo

Si può sostenere che la federazione è uno Stato di Stati se, oltre a spogliare il concetto di Stato dei suoi contenuti ideologici (la nazionalità come fondamento della statualità) e del riferimento ad una specifica (e storicamente determinata) forma istituzionale (lo Stato unitario), si prevede anche un esame critico del concetto di sovranità *indivisibile* in quanto strettamente legato ad una specifica forma di Stato. Il punto di partenza di questa analisi è quanto la letteratura sull’argomento propone come definizione del concetto di sovranità: “Il concetto giuridico-politico di sovranità serve a indicare il potere di comando in ultima istanza in una società politica”. In base a questa definizione, il concetto di sovranità è strettamente collegato a quello di potere politico e di quest’ultimo la sovranità “vuole essere una razionalizzazione giuridica”, in quanto intende trasformare “la forza in potere legittimo, il potere di fatto in potere di diritto”<sup>100</sup>.

Quest’ultimo è il punto di vista del costituzionalismo, il cui obiettivo è quello di limitare e dividere il potere e – poiché questo è possibile solo all’interno di una comunità politica –, occorre riconoscere che vi è una differenza tra sovranità interna e sovranità esterna, in quanto nel primo caso è possibile costituzionalizzare le limitazioni al potere, mentre nel secondo, almeno fino a quando non è comparso sulla scena politica mondiale il federalismo, la limitazione del potere degli Stati non era pensabile. Il costituzionalismo (moderno) nasce alla fine del XVIII secolo con la federazione americana, perché il sistema federale di governo, per la prima volta, consente di costituzionalizzare i rapporti di potere tra gli Stati, ponendovi dei limiti, in quanto “la sovranità si configura in modi diversi a seconda delle diverse forme di organizzazione del potere che si sono date nella storia dell’umanità”<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Pocock, infine, fa un’altra osservazione a conferma del passo decisivo che, nel corso del XVIII secolo, doveva essere compiuto, vale a dire l’istituzione dello Stato laico, un passaggio che accomuna l’esperienza politica europea e quella americana. Egli ricorda un’affermazione di Thomas Jefferson, secondo cui “la separazione di stato e chiesa sia effettivamente da annoverare fra i risultati più rivoluzionari della rivoluzione”. V.: John G. A. Pocock, *La ricostruzione di un impero (Sovranità britannica e federalismo americano)*, op. cit., p. 70. Leggendo il testo della Costituzione del 1776 della Virginia, alla cui stesura ha lavorato anche Jefferson, si può constatare che nel *Bill of rights* che precede il testo della Costituzione si riconosce la libertà di culto, mentre nel testo della Costituzione non vi è alcun riferimento alla religione (V.: <https://encyclopediavirginia.org/entries/the-constitution-of-virginia-1776/>).

<sup>100</sup> N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 81.

<sup>101</sup> L’ex-giudice della Corte costituzionale tedesca, Dieter Grimm, nel libro dedicato alla sovranità, ha indicato come sottotitolo “the origin and future of a *political and legal* concept” [sottolineatura nostra] (D. Grimm, *Sovereignty - The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York, Columbia University Press, 2015). Bisogna aggiungere che Grimm nega la rappresentatività del Parlamento europeo e l’esistenza di un popolo europeo, sulla base della constatazione che le elezioni del Parlamento avvengono con diversi sistemi elettorali (D. Grimm, O. Beaud, *Démocratie européenne: les raisons de la défiance*, Esprit, n. 7/2015) e del fatto che non esistono partiti politici europei (D. Grimm, *L’Europe: Oui – mais laquelle?*, Revue Droit et Littérature, n. 1/2020). L’argomentazione è molto debole e, soprattutto, del tutto formalistica, in quanto trascura gli aspetti politici che stanno alla base di una federazione. Negli Stati Uniti, l’elezione dei rappresentanti alla Camera avviene in base a diversi sistemi elettorali, così come l’elezione dei grandi elettori per le presidenziali. Inoltre, non si può sostenere

Spesso l'analisi dei principali concetti della politica viene fatta prescindendo dal contesto storico-sociale in cui si sono affermati e, soprattutto, prescindendo dalla sua evoluzione. La sovranità è uno di questi concetti. Il giurista francese Léon Duguit, esponente della scuola del realismo giuridico, ha avuto il merito di stabilire un collegamento tra la realtà economico-sociale e l'influenza che essa esercita sul significato della sovranità, mettendo a confronto la comunità politica nel momento in cui Bodin scrive la sua opera più importante e una comunità politica nel pieno sviluppo della rivoluzione industriale. Nel primo caso, la comunità politica, attraverso la figura del "sovrano assoluto", doveva fornire ai suoi componenti un numero estremamente limitato di beni pubblici: la sicurezza, interna ed esterna, e la giustizia. L'essenza del potere era quella di essere coercitivo e, in quella situazione, non poteva essere altrimenti, come non poteva essere altrimenti il diritto esclusivo al potere.

A partire dalla fine del XVIII secolo ed all'inizio del XX, sotto la spinta del pieno sviluppo della rivoluzione industriale, il potere pubblico comincia ad essere investito della responsabilità della fornitura – oltre a quelli della sicurezza e della giustizia – di una pluralità di servizi pubblici: i servizi di trasporto urbani ed interurbani; la fornitura dell'energia elettrica, pubblica e privata; la generalizzazione dell'istruzione pubblica; il servizio telegrafico e postale interno ed internazionale; la sanità; l'intervento sul mercato del lavoro al fine di garantire salari minimi nelle attività più gravose come quelle minerarie, ecc.. Nel nuovo contesto, il potere di governare non è più un diritto (divino o ereditario), ma consiste piuttosto nella responsabilità di agire per la fornitura di un'ampia gamma di servizi pubblici alla comunità ed è questo nuovo ruolo che è alla base della legittimità del potere politico moderno.

Una prima conseguenza del nuovo contesto è che il potere centrale non è più in grado di fornire direttamente tutti i servizi pubblici di cui una moderna società industriale ha bisogno, e quindi molti di essi devono essere forniti dalle collettività locali, con la conseguente richiesta di maggior autonomia, anche fiscale, dei poteri pubblici locali<sup>102</sup>. In secondo luogo, nella misura in cui la fornitura dei servizi pubblici ha richiesto l'adozione di statuti autonomi da parte delle agenzie pubbliche statali incaricate di fornirli, si è avuto anche un cambiamento nei rapporti tra governo e governati, poiché questi ultimi possono citare in giudizio il primo in caso di inadempienza: una possibilità impensabile nel contesto di una sovranità posta al di sopra della legge (*legibus solutus*)<sup>103</sup>.

---

che vi siano partiti politici "nazionali": il presidente o il segretario del Partito democratico e del Partito repubblicano, diversamente da quanto avviene per i partiti nazionali europei, sono persone praticamente sconosciute al grande pubblico. Ciononostante, è difficile sostenere che, negli Stati Uniti, non esista un popolo *americano* accanto al popolo degli Stati.

<sup>102</sup> Nei sistemi federali lo sviluppo dei servizi pubblici richiesta da una società industriale avanzata ha portato alla nascita di un nuovo ramo dell'economia pubblica: il federalismo fiscale che, in presenza di un sistema di governo basato su un insieme di governi indipendenti e coordinati, consente l'ottimizzazione della fornitura di servizi pubblici. Negli Stati unitari si assiste ad una irrisolta tensione tra potere centrale e poteri locali e ad una fornitura subottimale di servizi pubblici. Del federalismo fiscale, in Italia, si è occupato soprattutto Alberto Majocchi, il cui contributo più recente è: A. Majocchi, *L'Europa di domani (Un'Unione in un mondo che cambia)*, Bologna, Il Mulino, 2023.

<sup>103</sup> Léon Duguit, *Law in the Modern State*, op. cit., pp. 32-67. Duguit, inoltre, fa un'osservazione interessante in merito all'idea che, nel caso in cui uno Stato unitario proceda alla devoluzione di poteri agli enti locali, ci si possa limitare a qualificarlo semplicemente come Stato decentrato. Se si sta parlando di uno Stato di diritto, la devoluzione di poteri diventa vincolante anche per il potere centrale, il quale non potrebbe più rivendicarli senza violazione dello Stato di diritto (L. Duguit, *L'État, les gouvernants et les agents*, 1903, Classic Reprints, Delhi, Pranava Books, pp. 658-688).

I cambiamenti economico-sociali indotti dalla Rivoluzione industriale e la politica di potenza degli Stati europei, si sono inoltre riflessi su una diversa attribuzione istituzionale della sovranità. In Gran Bretagna, grazie alla sua posizione insulare e quindi meno condizionata dalla politica di potenza, ed a tensioni sociali meno violente che sul continente europeo, la sovranità si è affermata come “sovranità del Parlamento”. Nel continente europeo, invece, le maggiori esigenze di coesione politica, hanno comportato il ricorso ad un concetto di “sovranità” che ha trovato espressione in due diverse formulazioni che comunque richiamano la necessità della compattezza dell’intera comunità politica: quella di sovranità nazionale o di sovranità popolare<sup>104</sup>. Si tratta di due formulazioni ideologiche che, come già visto prima, non sono sostenibili.

La critica al concetto di sovranità riferito alla nazione quale “soggetto collettivo”, si basa sui lavori di Albertini a proposito dello Stato nazionale. Egli ha messo in discussione il fatto che gli attuali Stati europei possano fondare la loro legittimità sul concetto di nazione, in quanto quest’ultimo è un concetto oscuro – anche se, come si è affermato prima, ha svolto una funzione decisiva per la stabilità politica degli Stati europei – e che, se sottoposto ad un’attenta analisi, risulta indifendibile. Non è infatti possibile fondare la “nazione” sull’idea di razza (smentita dai genetisti<sup>105</sup>), o sulla lingua (molti Stati europei ricorrono a più lingue), o sulle tradizioni (se non si sa bene quali tradizioni imputare al soggetto collettivo “nazione”<sup>106</sup>). Quelle che Albertini definiva le vere nazioni, o nazionalità spontanee, sono “i gruppi sociali costituiti dai comportamenti che si acquisiscono con la nascita indipendentemente dal potere, e che non richiedono un potere per durare”<sup>107</sup>. La “nazione” posta a fondamento dello Stato nazionale che conosciamo oggi è l’esito di politiche discrezionali messe in atto dal potere centrale e la sua stabilità è strettamente dipendente dalle sue politiche<sup>108</sup>. La scuola di Stato e il servizio militare obbligatorio hanno storicamente mirato a soffocare le nazionalità spontanee esistenti, privilegiandone una che è stata imputata ad un più ampio quadro politico unitario. L’idea di un’unica nazione è dunque piuttosto l’ideologia di uno Stato burocratico ed accentrato, così come lo è quella della sovranità nazionale come fonte di legittimazione dello Stato nazionale.

Dato che il modo in cui la sovranità della nazione si può manifestare concretamente è attraverso la *rappresentanza* del popolo *nazionale*, il problema che in questo caso si pone è lo stesso affrontato a suo tempo dai rivoluzionari francesi. In ultima istanza, la rappresentanza dipende, da un lato, dall’estensione dell’elettorato che, storicamente, è cambiato, passando attraverso il voto fondato sul censo e sull’esclusione del voto femminile, ecc., e, dall’altro, dal sistema elettorale prescelto. In quest’ultimo caso, come si può evincere dalla politica dei nostri giorni, i rappresentanti sono scelti dalle segreterie dei partiti, piuttosto che dalla “nazione”<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> Il termine “ideologia” è qui usato nel senso impiegato da Bergman, vale a dire “un giudizio di valore travestito da un’asserzione di fatto” e che, sottoposto a verifica empirica, in questo caso si rivela falso.

<sup>105</sup> Luca Cavalli Sforza, *Chi siamo. La storia della diversità umana*, Milano, Mondadori, 1995.

<sup>106</sup> Nel concetto di “tradizione”, spesso viene inclusa anche la religione, ma l’appartenenza ad una sola religione da parte degli individui è una tradizione occidentale, non orientale, dove lo stesso individuo può appartenere a due o più religioni (C. J. Friedrich, *Introduzione*, op. cit., p. 95).

<sup>107</sup> M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, in: M. Albertini, *Tutti gli scritti*, Vol. III, 1958-1961, Bologna, Il Mulino, 2007.

<sup>108</sup> Mario Albertini, *Lo Stato nazionale, e: Il Risorgimento e l’unità europea*, in: Mario Albertini, *Tutti gli scritti*, Vol. III, 1958-1961, Bologna, Il Mulino, 2007, rispettivamente alle pp. 137-277 e 773-851.

<sup>109</sup> È vero che si potrebbe pur sempre ridurre tutto, in qualche modo, alla “volontà della nazione”, indipendentemente dal partito per il quale si vota e che ottiene la maggioranza, ma in questo caso la

Riguardo la sovranità popolare, anche la letteratura federalista ha cercato di fondare la qualità dell'indivisibilità della sovranità sull'indivisibilità del popolo, ma questa, più che una condizione politica concreta, sembra una posizione limite cui tendere e che può cominciare a realizzarsi a partire dall'istituzione di una federazione mondiale<sup>110</sup>. Il limite dell'idea della sovranità popolare è quello di fondarsi su un concetto altrettanto oscuro quanto quello di nazione: il popolo<sup>111</sup>.

Perché sia sostenibile fondare l'indivisibilità della sovranità sull'indivisibilità del popolo – quando la storia del termine suggerisce piuttosto il contrario – occorrerebbe fornire una solida spiegazione del legame su cui si fonda l'indivisibilità di quest'ultima. Il problema è stato affrontato dai rivoluzionari francesi e le difficoltà trovate nel motivarlo hanno portato ad una qualificazione della parola “popolo”, che è poi diventato popolo “francese”<sup>112</sup>. Se è così, bisognerebbe constatare che esistono tanti popoli nazionali quanti sono gli Stati che condividono questa motivazione e, in questo caso, se l'obiettivo dei federalisti è quello di una federazione europea fondata su una propria “sovranità”, ci si troverebbe di fronte ad un problema insolubile.

Si arriverebbe alla stessa conclusione se, in teoria, ciò che unisce il soggetto collettivo “popolo” fosse ricercato in una ragione più generale, politica, come può essere l'idea del contratto ipotizzata da Hobbes o, meglio, da Rousseau. Ma per quanto riguarda il progetto europeo, anche in questo caso, saremmo di nuovo da capo, perché questa comunità politica si costituirebbe pur sempre sulla base di una presunta originaria indivisibilità della sovranità popolare nazionale (o statale). Nei fatti, questo non ha impedito ai “popoli europei” di sostenere l'avvio del progetto europeo. In questo caso, più che dell'indivisibilità del popolo, si dovrebbe parlare della *legittimità* di una comunità politica, la legittimità della comune Costituzione – il vero legame tra i diversi popoli – che deve associare popoli prima divisi e che diventano un popolo unico con riferimento alla gestione dei poteri che hanno deciso di mettere in comune: un popolo *federale*. Questa è la conclusione cui arriva, ad esempio, Tierney.

---

conseguenza sarebbe che il valore della “nazione” prevarrebbe sull'appartenenza al partito, sia esso liberale, democratico o socialista, come del resto è già accaduto in passato.

<sup>110</sup> Francesco Rossolillo, *La sovranità e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, *Il federalista*, n. 3, 1995 e *Appunti sulla sovranità*, *Il federalista*, n. 3, 2001.

<sup>111</sup> Da Machiavelli in poi, il termine “popolo” ha assunto diversi significati. Machiavelli distingueva dal popolo non solo l'aristocrazia, ma anche i cittadini. Successivamente, i radicali inglesi, nel corso del XVII secolo, distinguevano il popolo dal gruppo dirigente della comunità politica. Poco prima della Rivoluzione francese, Luigi XVI parlava dei “suoi popoli”, al plurale, e nella Dichiarazione dei diritti del 1789 il “popolo” designava tutti coloro che non erano dei privilegiati, mentre potevano votare solo i detentori di un reddito minimo. Con Marx la parola “popolo” comincia ad indebolirsi, in quanto per lui è sinonimo di proletariato o di operai e la società viene divisa in due classi sociali contrapposte, il proletariato e la borghesia, se non in tre classi sociali, dato che i contadini vengono definiti “barbari” (Engels). Per Lenin, invece, il popolo era la massa degli sfruttati. Hans Kelsen considerava l'espressione “popolo sovrano” “una vera e propria astrazione, inaccettabile perché non corrispondente in alcun modo alla concreta espressione delle Costituzioni del Novecento” (Maurizio Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 152). Oggi, Rosanvallon, come già ricordato, mette in discussione che si possa parlare di “popolo” come di un soggetto collettivo avente un'identità precisa. In ogni caso, il concetto di “popolo”, per ragioni di brevità, non viene qui discusso, ma si rinvia all'approccio metodologico seguito da Albertini per lo studio dello Stato nazionale e, in particolare, ai concetti di “soggetto collettivo” e di “azione collettiva”. Si ritiene, infatti, che questi strumenti siano utili come un punto di partenza anche per l'analisi del concetto di “popolo” (M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, in: M. Albertini, *Tutti gli scritti*, Vol. III, 1958-1961, Bologna, Il Mulino, 2007).

<sup>112</sup> I rivoluzionari francesi hanno mutuato il concetto di sovranità direttamente da Bodin. Nel mettere in pratica questo concetto, riferito ad un soggetto collettivo, come il popolo, il primo problema che hanno dovuto risolvere è stato quello dell'“imprescrittibilità” della sovranità, problema che hanno creduto di risolvere parlando di popolo *francese*.

Commentando la natura del popolo di una federazione, e riferendosi al processo di emendamento della costituzione federale, egli osserva che il principio secondo cui “*the federation consists of both one “people” and a plurality of “peoples”*” è radicato nella Costituzione<sup>113</sup>. E questa osservazione vale, a maggior ragione, con riferimento all’Unione europea, un’unione di più popoli nazionali<sup>114</sup>.

L’ambiguità della parola “sovranià”<sup>115</sup>, e che spiega la pluralità dei significati con cui oggi viene impiegato, deriva dal fatto che comprende tre distinti concetti, quello di “indipendenza”, di “potere” e della “legittimità” di quest’ultimo. Maritain aveva già proposto di sostituire il termine sovranià con quello di indipendenza, mentre Bobbio ricordava che il termine sovranià richiama la parola “potere”, come indicano i termini *potestas*, o *summa potestas* da cui deriva<sup>116</sup>. Questa distinzione non solo è compatibile con la definizione di governo federale data da Wheare (“*By federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent*”<sup>117</sup>), ma rende anche conto del fatto che in un’unione federale gli Stati membri e il livello federale di governo sono indipendenti e tra loro coordinati nell’esercizio dei poteri loro affidati dalla Costituzione.

Carl J. Friedrich, costituzionalista e federalista, in uno dei suoi lavori – peraltro cruciale per capire la natura del processo di unificazione politica europea – è intervenuto sul tema della sovranià, con espressioni che ne collocano il significato nel contesto di un sistema federale e, soprattutto, della filosofia politica che ha dato origine al pensiero federalista, quella kantiana. Friedrich, soffermandosi su quella che considera una delle caratteristiche decisive di un’unione federale e sull’autonomia di cui devono godere sia le comunità politiche che ne fanno parte, sia la comunità politica cui hanno dato vita, afferma che “*Autonomy is here taken in its original meaning as signifying the power and authority, the legitimate right, to govern oneself, but not excluding the participation in a group of similar entities which form in turn an autonomous community. In other words, the autonomy of a community is not considered as impaired by participation in a wider community if [sottolineato nel testo] the sphere of authority of the wider community is instituted, maintained, and altered only with the effective participation of the component community, as likewise the autonomy of the inclusive community is considered unimpaired if its sphere cannot be altered without its effective participation. It is evident that this intertwining of participation communities can only be accomplished within the context of a*

---

<sup>113</sup> S. Tierney, *The Federal Contract*, op. cit. p. 262.

<sup>114</sup> C’è, inoltre, una ragione più profonda che induce a respingere l’idea della sovranià indivisibile fondata su un popolo indivisibile. È stato sostenuto che il federalismo, diversamente dalle ideologie che lo hanno preceduto (liberalismo, democrazia, socialismo) non ha come obiettivo la liberazione di una classe sociale, bensì dell’individuo. Se questo è vero, come si ritiene qui, l’obiettivo di lungo termine cui tendere è la sovranià dell’individuo, piuttosto che la sovranià di un soggetto collettivo (v.: Lucio Levi, Guido Montani, Francesco Rossolillo, *Tre introduzioni al federalismo*, Napoli, Guida, 2005).

<sup>115</sup> Se è vero quanto sostenuto in questo lavoro, “sovranià” ha perso la connotazione di “concetto” che poteva avere con riferimento al periodo dell’assolutismo, diventando una “parola”.

<sup>116</sup> Come afferma Bobbio, la sovranià va “intesa come *summa potestas*, come potere supremo” (N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Torino, Einaudi, 1995, p. 71). Lo storico Hinsley ha invece affermato che “*men do not wield or submit to sovereignty. They wield or submit to authority or power*” (F. H. Hinsley, *Sovereignty*, op. cit., p. 1). Quando si trattava di rivendicare l’indipendenza del potere monarchico da quello papale ed imperiale e di esercitare un potere indiscusso all’interno del territorio di competenza, la parola “sovranià” poteva ben riassumere entrambi i concetti, mentre oggi vanno tenuti distinti e liberati dall’unico termine che li ha fin qui riassunti. V. anche: N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 29 e 85.

<sup>117</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1951 (seconda edizione), p. 11.

constitution, and furthermore that it necessarily and significantly divides governmental power and authority over the citizens of such federal (or federated) communities”<sup>118</sup>.

“Only if this coexistence and interaction of a set of political communities as autonomous entities is present do we have genuine federalism”, precisando che cosa lui intende per “autonomy”: “Autonomy is incompatible with “sovereignty”, as classical defined: indivisible and penultimate (the German doctrine of Kompetenz-Kompetenz is merely a version of this, of course). The term autonomy is, we may recall, Kantian: Kant uses it to describe the individual’s freedom under [evidenziato nel testo] law. But it is evident that there is also a usage in which sovereignty means simply autonomy, as when the American states are spoken of as sovereign, and in this sense sovereignty is, of course, not only not incompatible but identical with the view here expounded”<sup>119</sup>.

Friedrich, infine, a seguito dell’analisi di un certo numero di sistemi federali è arrivato alla conclusione secondo cui “the realistic study of the political nature of these federal schemes has been handicapped by an exceptional amount of formalistic, juristic argument. Having first posited that all “states” possess an indivisible “sovereignty”, jurists have strained human ingenuity to discover such a “sovereign” in a federal “state”. But, as a critic remarked, even the incredible learning of a German scholar could not find something which was not there”<sup>120</sup>.

Analizzando il problema da un altro punto di vista, quando due filosofi della politica come Carl Schmitt e Nicola Matteucci, di diversa, se non opposta, cultura politica, arrivano ad una conclusione simile, secondo cui il sovrano *effettivo* si vede solo nei momenti di crisi istituzionale, significa che nei momenti di vita normale non è possibile stabilire formalmente dove si colloca la sovranità<sup>121</sup>. Colui che, nelle situazioni di crisi, può essere chiamato – ma solo come ossequio ad un termine entrato nel linguaggio comune – “sovrano” è la persona, o gruppo di persone, che ha il potere di decidere, dove per “potere” non si intende necessariamente la forza. Questa conclusione comporterebbe, però, l’impossibilità di dare una definizione formale di sovranità, in quanto in caso di grave crisi istituzionale, la persona che prende la decisione (ed è ubbidita) agisce fuori del quadro giuridico.

Due osservazioni conclusive del paragrafo. In primo luogo, se si vuole continuare a fare riferimento alla volontà popolare come fondamento di una comunità politica, sarebbe più corretto impiegarlo come fonte della sua legittimità, ma non della sovranità, la quale dovrebbe essere impiegata solo con il significato di “indipendenza” o di “potere”. In secondo luogo, quanto osservano Matteucci e Schmitt mette in evidenza che il primato della Costituzione è un obiettivo cui tendere e che sarà

---

<sup>118</sup> Carl J. Friedrich, *Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals*, op. cit., p. 515.

<sup>119</sup> Carl J. Friedrich, *Federal Constitutional Theory and Emergent Proposals*, op. cit., p. 516.

<sup>120</sup> Carl J. Friedrich, *Constitutional government and democracy*, Boston, Ginn and Company, 1950, p. 190. Probabilmente, Friedrich si riferisce al dibattito, sollevato dai giuristi Paul Laband e Georg Jellinek, sull’esistenza di Stati non-sovrani (v.: C. E. Merriam Jr., *History of the Theory of Sovereignty*, op. cit., pp. 95-112 e Léon Duguit, *L’État, les gouvernants e les agents*, reprint edizione del 1903, Delhi, Pranava Books, pp. 673-688).

<sup>121</sup> Carl Schmitt (in: C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972) ha affermato che “sovrano è chi decide sullo stato di eccezione” (p. 33) e, più avanti, che “l’eccezione è più interessante del caso normale. Quest’ultimo non prova nulla, l’eccezione prova tutto [...]” (p. 41). Nicola Matteucci, da parte sua, ha affermato che “nei periodi di guerra civile o di crisi rivoluzionaria [...] lo Stato misto o la separazione dei poteri finiscono sempre per saltare, consentendo l’affermazione di un potere più alto, il vero sovrano di fatto” (N. Matteucci, *Lo Stato moderno*, op. cit., p. 85).

raggiunto a partire dalla federazione mondiale e rispetto al quale la federazione europea fa compiere un passo avanti decisivo.

## 6. L'Unione europea come affermazione di una nuova forma di organizzazione del potere: uno Stato di Stati

Albertini sosteneva che è inutile andare contro l'uso comune delle parole e questo vale anche per le parole "Stato" e "sovranità". Per utilizzarle con un significato univoco per le due sponde dell'Atlantico, occorrerà però ricorrere ad un significato minimo comune ad entrambi i contesti politici. Questo al fine di tenere conto delle profonde trasformazioni economico-sociali e dell'emergere di nuove forme di statualità che ne hanno mutato il significato e non sono in grado di riflettere tali cambiamenti. Si tratta, in sostanza, di seguire il consiglio che Friedrich dava ad un suo collega che si apprestava a scrivere un testo sullo Stato, invitandolo a usare la parola "Stato" con il suo significato più ampio e la parola "sovranità" in senso politico e non giuridico, in quanto "*le nozioni giuridiche della parola sovranità la rendono indisponibile per le finalità della scienza politica*" [traduzione nostra]<sup>122</sup>.

Se quanto si è sostenuto nei paragrafi precedenti è corretto, ciò che si propone qui è quello di impiegare la parola "Stato" nell'ampio significato indicato da Kant. Alla fine del XVIII secolo, quando Kant parla di *Staat*, egli identifica questo termine con *Civitas* ed afferma che "*uno Stato (civitas) è un'associazione di persone subordinate alla legge*"<sup>123</sup>. L'idea che una legge comune debba essere alla base delle comunità politiche è peraltro sostenuta dai principali filosofi della politica: oltre a Kant, anche Bodin ed Hobbes<sup>124</sup>. Bodin chiamava la comunità politica alla quale si riferiva "République", Hobbes "Commonwealth", Kant "Staat", ma quello che hanno in comune questi termini è sempre il fatto che la legge è il fondamento della comunità politica. Ma questo valeva per gli uomini *all'interno*

---

<sup>122</sup> Frederick M. Watkins, *The State as a Concept of Political Science*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1934.

<sup>123</sup> Si potrebbe ora anche riconsiderare la fin qui solida definizione che Max Weber dà dello Stato: "*lo stato è quella comunità umana che, nei limiti di un determinato territorio – questo elemento del "territorio" è caratteristico – esige per sé (con successo) il monopolio della forza fisica legittima*" [evidenziato nel testo] (M. Weber, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1966, p. 48). Gettando lo sguardo sul periodo storico nel corso del quale sono emerse le comunità politiche che, oggi, chiamiamo Stato, si può osservare che la definizione di Weber non è del tutto esatta, soprattutto se riferita alle unioni federali. In primo luogo, come ben delineato nel *Federalist paper* n. 46, a cura di J. Madison, nella federazione americana non vi è il monopolio della forza fisica. In secondo luogo, il problema alla base della nascita dello Stato moderno europeo non era solo quello di porre sotto il controllo di un unico centro di potere l'uso della forza, ma era anche quello di porre sotto un unico centro di potere la fonte del diritto. La separazione tra Stato e Chiesa era l'altro passaggio, oltre al controllo della violenza, che era indispensabile per la nascita dello Stato. Se non si tiene conto dell'unicità del controllo della forza e dell'unicità della fonte del diritto che sono associate alla nascita dello Stato, come si è affermato in Europa, non è possibile comprendere fino in fondo la novità costituita dalla nascita di una nuova forma di Stato: la federazione di Stati, che rompe entrambi i monopoli, della forza e del diritto, nel quadro del primato della Costituzione federale. Va, però, tenuta presente l'importante osservazione di Wheare quando, discutendo del potere di guerra di un governo federale, afferma che "*war leads to the transformation of a federal government into a unified state, with its plurality and multiplicity of jurisdictions co-ordinated for the unitary and totalitarian process of war*" (K. C. Wheare, *Federal government*, op. cit., pp. 220).

<sup>124</sup> Il fatto che il diritto, cioè la legge, sia il fondamento di una comunità politica è ben evidenziato anche da Hobbes, quando afferma che "*[...] la legge è stata introdotta nel mondo, se non per limitare la naturale libertà degli uomini particolari, in maniera che essi non si danneggiassero, ma si assistessero l'un l'altro, e si unissero contro un comune nemico*" (Thomas Hobbes, *Leviatano*, Milano, Rizzoli, 2020 (VII edizione), p. 283).

di essa: il passaggio che restava ancora da fare, e che è stato compiuto dai Padri fondatori della federazione americana e dei Padri fondatori dell'Unione europea, era quello di introdurre un sistema istituzionale che consentisse di applicare la legge comune anche *ai rapporti tra Stati*, dando vita ad una comunità politica di Stati e di cittadini.

La letteratura sul federalismo non ha particolari esitazioni a parlare di Stato con riferimento ad una federazione. Oltre a M. Albertini, anche E. Borel<sup>125</sup>, J. Bryce, R. Davis, L. Duguit, C. Friedrich, D. Grimm, N. Matteucci, G. Pasquino, C. Schmitt, S. Tierney, per citare solo alcuni dei maggiori costituzionalisti ed esperti di federalismo, ricorrono a questo termine, riconoscendo il carattere della statualità sia al livello federale che agli Stati membri. Prendere atto che la federazione è uno *Stato di Stati* significa che lo Stato nazionale burocratico e accentrato non è l'unico modo di organizzare la convivenza tra gli uomini, ma che esiste un altro modo di organizzare il potere che tiene conto del fatto che si sviluppa una comunanza di interessi tra gli uomini e gli Stati su spazi sempre più vasti, come la sicurezza e la tutela dell'ambiente. L'espressione *Stato di Stati* coglie meglio il fatto che la federazione rappresenta il superamento di una forma storicamente determinata di organizzazione del potere, quella unitaria, e che, fino a quando non ha avuto inizio il processo di unificazione europea, poteva essere considerata una forma quasi "naturale" di organizzazione del potere politico<sup>126</sup>. Considerare la federazione uno Stato di Stati vuole inoltre significare che la legittimità della federazione non si basa solo sulla volontà dei cittadini, ma anche sulla volontà degli Stati membri che fanno parte dell'unione federale<sup>127</sup>. L'espressione *Stato di Stati* mette in evidenza la ragione esistenziale del federalismo: il pluralismo e non l'unitarietà.

C'è un punto su cui la tradizionale definizione di Stato data da Weber mal si adatta ad una federazione ed è proprio la condizione che egli considera decisiva, vale a dire il monopolio della forza. In una federazione, questo monopolio del potere centrale non c'è, in quanto anche gli Stati membri hanno una propria forza militare che risponde ai loro governi. Questa caratteristica delle federazioni, in

---

<sup>125</sup> Eugene Borel, *Étude sur la souveraineté et l'État fédératif*, op. cit..

<sup>126</sup> Con l'espressione "Stato di Stati", oltre a richiamare la definizione kantiana di Stato, si vuole evidenziare la distribuzione pluralistica del potere, in antitesi alla sua centralizzazione nello Stato unitario. È un'espressione che può mantenere la sua validità anche con riferimento ad esperienze federali che dovessero affermarsi in Africa ed in America Latina, le cui tradizioni politiche sono influenzate da quella europea. Non è ancora detto, però, che sia un'espressione con una portata universale e che possa, quindi, definirsi "scientifica". Perché lo sia, dovrà confrontarsi con la cultura politica asiatica e l'esito di questo confronto – fermo restando il fatto che ci si riferisce a comunità politiche rette da una legge comune – potrebbe richiedere il ricorso ad un'altra espressione.

<sup>127</sup> Bobbio ha discusso la possibilità che una federazione possa essere definita "Stato di Stati", ricordando, però, come Kant, di fronte allo stesso problema, si fosse, secondo lui, fermato: "*Quale sia la ragione per cui Kant si sia fermato alla società di stati e non sia giunto a proporre uno stato di stati, risulta abbastanza chiaramente dal testo [Per la pace perpetua]: anche Kant era dominato dalla stessa preoccupazione che aveva indotto i fautori dell'equilibrio delle potenze a paventare la formazione di una monarchia universale. Lo stato di stati era visto anche da Kant come una nuova e ineluttabile forma di dispotismo*" (N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 2009, p. 486). Non si vuole qui discutere se l'interpretazione data da Bobbio del testo kantiano sia corretta o meno. Certamente, si tratta del problema posto anche da K. Jaspers (K. Jaspers, *Origine e senso della storia*, Milano, Mimesis, 2014), quando notò che il mondo era incamminato verso la sua unità, ma non si poteva ancora dire se avrebbe assunto la forma di governo federale o autoritaria. È lo stesso problema affrontato da J. Madison nel *Federalist Paper* n. 46. Madison difendeva l'istituto delle milizie statali, vale a dire una forza militare autonoma in capo agli Stati e che doveva servire a proteggerli da eventuali invasioni dall'esterno, da altri Stati della federazione e dallo stesso governo federale, nel caso in cui avesse violato la forma di governo repubblicana. Ad oggi, e in attesa che la discussione porti a soluzioni istituzionali migliori, la proposta di Madison sembrerebbe la meno insoddisfacente, il cui significato ultimo è quello di riconoscere il "diritto di resistenza".

particolare della federazione americana, è stata notata da K. Wheare, il quale ha definito “*dual army*” la struttura militare su cui si basa<sup>128</sup>. Ma le ragioni dell’esistenza di forze militari in capo ai governi degli Stati membri degli Stati Uniti erano, comunque, già state ampiamente descritte da Madison nel *Federalist Paper* n. 46 (v. nota 123).

Nel lungo cammino verso il governo della legge, l’organizzazione del potere in forma federale costituisce quindi un enorme passo avanti con l’estensione del costituzionalismo ai rapporti tra Stati, un passo che non era visibile con l’esperienza federale americana, ma che comincia a manifestarsi con il progredire del processo di unificazione europea. L’Unione Europea, nell’arco di un breve periodo di tempo, è riuscita a superare prove che potevano metterla in discussione. Per ricordare le più recenti, si è trattato di due crisi finanziarie (2008 e 2011), della Brexit (2016), della pandemia che ha provocato una forte crisi economica (2020), della guerra in Ucraina (2022) e del nuovo conflitto tra palestinesi ed Israele (2023). Non solo l’UE ne è uscita indenne, ma il cammino verso l’unificazione politica è continuato e si è rafforzato. Con l’emissione di debito europeo e l’introduzione di alcune imposte a garanzia di quest’ultimo, essa ha saputo promuovere un’autonoma capacità di bilancio e fiscale, e sta compiendo alcuni (timidi) passi verso una politica di sicurezza e difesa. I passi che l’UE compirà in quest’ultimo settore saranno peraltro quelli decisivi per il consolidamento della statualità europea.

La percezione che il processo di unificazione europea sia più solido di quanto comunemente si pensi è probabilmente all’origine di un certo numero di opere sul tema del federalismo che sono apparsi negli ultimi anni, da parte di alcuni tra i più noti intellettuali europei quali, ad esempio, Olivier Beaud, Sergio Fabbrini, Antonio Padoa-Schioppa e Stephen Tierney<sup>129</sup>. È possibile che questo sia il segnale che in Europa si sia alla vigilia di un grande dibattito europeo sul federalismo. Il presente *Research Paper* vuole modestamente contribuire a questo dibattito, limitandosi a richiamare l’attenzione su due concetti della politica che devono essere rivisti, se si vuole dare una risposta alla domanda, spesso ricorrente, se la federazione sia o meno uno Stato o, meglio, uno Stato di Stati.

Se non si cambia paradigma, non è possibile dare una risposta precisa a questa domanda. Olivier Beaud, in una delle sue principali opere, *Théorie de la fédération*, cerca di dare una risposta partendo dall’assunto che, per chiarire se un’unione federale sia o meno uno Stato, occorra partire dal concetto di Stato unitario come si è affermato nel corso degli ultimi secoli in Europa<sup>130</sup>. In base a questa ipotesi, è come se si pensasse di spiegare il moto dei pianeti avvalendosi del sistema tolemaico, piuttosto che di quello copernicano: la risposta è già implicita nell’ipotesi di partenza. Quello di cui il giurista francese non sembra del tutto consapevole è che, con il sistema federale – e più con l’esperienza

---

<sup>128</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal government*, op. cit., pp. 200-201. Si può sostenere che questa condizione di struttura federale del sistema militare è stata del tutto superata a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale.

<sup>129</sup> Le opere degli Autori appena ricordati sono: Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2009; Olivier Beaud, *Le pacte fédératif: Essai sur la constitution de la Fédération et sur l’Union européenne*, Parigi, Dalloz, 2022; Sergio Fabbrini, *Which European Union?: Europe after the Euro*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; Sergio Fabbrini, *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010; Antonio Padoa-Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, Il Mulino, 2014; Stephen Tierney, *The Federal Contract (A Constitutional Theory of Federalism)*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

<sup>130</sup> O. Beaud, *Théorie de la fédération*, op. cit., pp. 25-65.

europea che con l'esperienza americana – siamo in realtà di fronte ad un cambio di “paradigma”, ed in particolare che stiamo passando dal paradigma assolutista al paradigma federalista.

Matteucci ha dunque ragione, quando sostiene che lo Stato moderno, nazionale ed unitario, è una forma storicamente determinata di organizzazione del potere e che, come ha avuto un inizio, può anche avere una fine. Questa fine, la cui presa di coscienza costituirebbe anche un passo avanti per la scienza politica, è rappresentata dal processo di unificazione europea, il cui avanzamento e consolidamento stanno dando origine ad una nuova forma di organizzazione del potere che supera quella dello Stato unitario.

A questo proposito, vi è un ultimo punto che qui si richiama in quanto può servire a mettere in luce un aspetto originale della federazione e, nel nostro caso, anche una particolarità dell'UE, soprattutto in una fase in cui il livello federale è in via di consolidamento. Albertini era sovente critico nei confronti di Kelsen, ma su un punto si erano quasi avvicinati. Si tratta dell'identificazione tra federazione e Stato federale che Kelsen negava, sia pure in un contesto diverso da quello seguito da Albertini nella stesura della sua Antologia sul federalismo. *“Nel mio discorso – sosteneva infatti Albertini - questa identificazione significa ad esempio che non è una federazione un impero feudale multinazionale, l'Italia dei comuni e così via. Nel discorso di Kelsen si tratta invece di mettere in luce una distinzione interna allo Stato federale. Egli distingue giustamente descrivendoli in termini di “comunità giuridiche”: a) l'insieme costituito dal governo centrale e dai governi locali, b) il governo centrale, c) i governi locali. Ma non è giusto chiamare, come Kelsen fa spinto a ciò dalla sua teoria dell'identità dello Stato e dell'ordinamento giuridico, “Stato federale” la prima entità, e “federazione” la seconda (mentre è normale il termine “Stato membro” per la terza). Non è giusto perché ciò forza il linguaggio comune, e quindi aumenta la confusione invece di diminuirla. Storicamente una “federazione” è una associazione di Stati dotata di potere proprio (l'insieme), associazione che, a causa di questo potere che la distingue dalla confederazione, è stata chiamata anche “Stato federale”. Questo è l'uso, e non è né possibile, né utile, andare contro l'uso. Nulla impedisce del resto, salvo restando il riferimento dai sinonimi “federazione” e “Stato federale” alla prima entità, di introdurre un termine non caratterizzato già in senso contrario dall'uso per designare la seconda entità”<sup>131</sup>.*

Il punto che viene sollevato è che in una federazione, diversamente da uno Stato unitario dove vi è un solo livello istituzionale – e come fa notare Albertini, citando Kelsen –, vi sono tre livelli: gli Stati membri, lo Stato federale e la federazione (o unione federale) che è l'insieme dei primi due livelli e che si manifesta in modo autonomo rispetto ad essi, un aspetto che – va detto – non è immediatamente evidente. Si tratta di un punto sollevato anche da altri costituzionalisti, come Dieter Grimm<sup>132</sup>, Olivier Beaud<sup>133</sup> e Stephen Tierney<sup>134</sup> e che richiederebbe una riflessione più approfondita. L'osservazione di Kelsen, dal punto di vista giuridico, è stata commentata da questi ultimi sotto vari aspetti e ad essi si rinvia. Qui si riprendono le valutazioni che sono più rilevanti al fine di evidenziare la specificità della federazione e, per quanto riguarda il processo di unificazione europea, quegli aspetti

---

<sup>131</sup> Mario Albertini, *Il federalismo*, op. cit., nota 4, riportata nelle pp. 13-14.

<sup>132</sup> Dieter Grimm, *Sovereignty*, op. cit., pp. 65-67.

<sup>133</sup> O. Beaud, *Théorie de la fédération*, op. cit., pp. 144-153.

<sup>134</sup> Stephen Tierney, *The Federal Contract*, op. cit., pp. 109-113.

che mettono in luce l'originalità (e le difficoltà) del processo stesso che, come ricordava sovente Albertini, è un'impresa che non ha precedenti nella storia<sup>135</sup>.

Beaud chiedendosi come si può manifestare il terzo livello istituzionale richiamato da Kelsen, fa alcuni esempi. Uno di questi riguarda il ruolo della Corte suprema in una federazione. Secondo il giurista francese, è la “*giurisdizione federale, che può essere compresa solo se si concepisce il tribunale competente come il guardiano della costituzione globale (della Federazione) e come una persona terza tra le due parti (lo Stato federale e gli Stati membri)*” [traduzione nostra]<sup>136</sup>.

Ci si potrebbe chiedere se quanto sostiene Tierney, a proposito delle osservazioni di Grimm sulla procedura di emendamento della Costituzione federale, soprattutto quando essa incide sugli equilibri di potere tra il livello federale e quello statale, non possa essere considerato un ulteriore esempio dell'esistenza di un terzo livello istituzionale che caratterizza la federazione. Gli emendamenti alla Costituzione non sono infatti appannaggio di un solo livello istituzionale, che li propone e li approva, altrimenti si sarebbe in presenza o di uno Stato unitario o di una confederazione. La procedura della Costituzione americana prevede infatti il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali<sup>137</sup>, senza che uno di essi prevalga sugli altri.

Se quanto osservato, dal punto di vista politico, a proposito dei tre livelli istituzionali che caratterizzano un'unione federale, è corretto, si può provare a formulare qualche altra osservazione in merito al processo di unificazione europea. È indubbio che il livello istituzionale rappresentato dall'Unione europea, in quanto dotata di poteri propri (giustizia, commercio estero, mercato interno, moneta, concorrenza, ecc.), è in grado di attivare una vita politica autonoma da quella degli Stati membri. Quando, invece, sono in gioco mutamenti negli equilibri di potere tra il livello statale e quello europeo, il lavoro congiunto tra il livello europeo e quello nazionale (non necessariamente attraverso la convocazione formale di una “costituente”), è probabilmente dove si manifesta il ruolo del terzo livello di cui parlano Albertini e Kelsen. Forse, l'esempio migliore che si può fare è il processo che ha portato all'introduzione della moneta europea. L'iniziativa è partita da Jacques Delors, Presidente della Commissione europea, e nel corso del dibattito che si è aperto a livello europeo ed a livello nazionale – senza dimenticare il lavoro svolto dai federalisti, che hanno mobilitato l'opinione pubblica

---

<sup>135</sup> Wheare, da parte sua, ha affermato che “*When it [the nationality] finds its expression in a national state and comes to have a history as a national state, the task of making a federal union out of differing nationalities becomes very difficult. So far these difficulties have proved insuperable. It is well to notice that what advocates of European federation are attempting is something which has never achieved success before* [sottolineatura nostra]”, in: K. C. Wheare, *Federalism and the Making of Nations*, op. cit. p. 40.

<sup>136</sup> Come si è già sostenuto nei paragrafi precedenti, quanto osserva Beaud non fa che sottolineare l'importanza della Corte costituzionale nel preservare il sistema federale. Il secondo esempio, meno convincente, è quello fornito dalla Svizzera (ma potrebbe essere esteso anche dagli Stati Uniti) ed è costituito – secondo Beaud - dalla “*progressiva autonomizzazione delle istanze federali, dei poteri politici e burocratici della federazione che conduce i dirigenti di questa a dimenticare la duplice funzione che dovrebbero svolgere: da un lato, l'esercizio delle competenze della federazione e, dall'altro, il ruolo di “garante della costituzione globale, vale a dire mantenere l'equilibrio tra l'unità e la diversità”. Il ricorso ad una concezione tripartita ricorderebbe alle autorità federali i limiti dei loro poteri indicando loro che non sono tutta l'unione federale, ma una parte solamente di questa, essendo l'altra parte gli Stati membri, parte integrante dell'unione federale*” [traduzione nostra].

<sup>137</sup> Grimm afferma che “*what is crucial for sovereignty in a federal state is not the extent of state power, but only who determines its distribution. One who establishes one's own powers oneself, and therefore determines the powers of the other side, is sovereign. In other words, what is crucial for sovereignty in a federal state is Kompetenz-Kompetenz (the power to distribute powers). In Kompetenz-Kompetenz, sovereignty retreats*” (Dieter Grimm, *Sovereignty*, op. cit., p. 65).

europea su questo punto per ben trent'anni –, l'esito è stato che solo un gruppo di paesi si è in definitiva deciso a cedere il potere monetario nazionale a favore di quello europeo.

Questo significa che ogni volta che è in gioco un mutamento negli equilibri di potere e che, in futuro, potrebbe riguardare la politica di difesa e l'istituzione di una forza militare autonoma europea, occorrerà seguire la medesima strada che in una fase iniziale potrebbe assumere l'aspetto di un'iniziativa che, nel linguaggio comune, è definita intergovernativa. Certamente, il ruolo di iniziativa nello spostamento degli equilibri di potere non deve necessariamente partire solo dai governi. Il Parlamento europeo, in quanto rappresentante del popolo europeo e, quindi, del livello federale, può svolgere anch'esso un ruolo decisivo in questo senso, soprattutto in una fase in cui il potere europeo deve ancora consolidarsi in materia di politica estera e di sicurezza<sup>138</sup>.

Per concludere, si può provare a formulare, sia pure in via provvisoria, una proposta terminologica che tenga conto dei vari contributi dei costituzionalisti sopra ricordati a proposito della tripartizione kelseniana, e senza andare contro l'uso dei diversi termini da parte del linguaggio comune. La proposta, provvisoria, sarebbe quella di caratterizzare l'Unione europea (il livello istituzionale europeo) come Stato federale, i paesi europei come Stati membri e l'insieme dello Stato federale e degli Stati membri come un'unione federale (o federazione).

---

<sup>138</sup> Come già notato in precedenza, il ruolo del Parlamento europeo mette in evidenza il limite principale della tesi di Tierney. Perché una federazione sia stabile non può fondarsi solo sul consenso degli Stati membri: vi deve essere un consenso autonomo del livello federale, vale a dire, nel caso europeo, del popolo *federale* europeo in quanto tale.

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Piazza Arbarello 8  
10122 Torino - Italy  
Tel. +39 011 15630 890  
[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)  
[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)