

31 agosto 2021

---

## Come sono nati gli Stati federali e quanti sono?

**La nascita degli Stati federali è un processo complesso. Per spiegarlo si possono evocare considerazioni strategiche, pressioni esterne o la diversità delle entità che li compongono. Oggi dei quasi 200 Stati che esistono nel mondo, solo 25 sono federali, ma rappresentano il 40% della popolazione mondiale.**

Federalismo è sinonimo di decentralizzazione. Questo significa che il potere e i compiti dello Stato sono condivisi tra le entità federate (*self-rule*) e il governo comune (*shared rule*)<sup>1</sup>. Ad essere determinante è il fatto che questa condivisione del potere non può essere modificata unilateralmente né dalle istituzioni del governo centrale né dalle entità federate. Per farlo è necessario che vi sia un compromesso, come d'altronde anche per altre questioni politiche rilevanti (per informazioni più dettagliate vedi Infobox)<sup>2</sup>. Al centro dell'ordinamento federale troviamo quindi un certo grado di autonomia delle entità federate da un lato e la loro partecipazione a livello nazionale dall'altro, due fattori distintivi rispetto ai sistemi statali unitari e accentrati. A questo si aggiungono le istituzioni e i processi che garantiscono l'autonomia delle entità federate e permettono la loro partecipazione alla politica federale, come una seconda camera del Parlamento (p. es. Consiglio degli Stati), organi di cooperazione tra le entità federate e i livelli istituzionali (p. es. Conferenze governative cantonali) o un organo che dirime i conflitti di competenze (p. es. il popolo nell'ambito delle votazioni)<sup>3</sup>.

### L'origine degli Stati federali

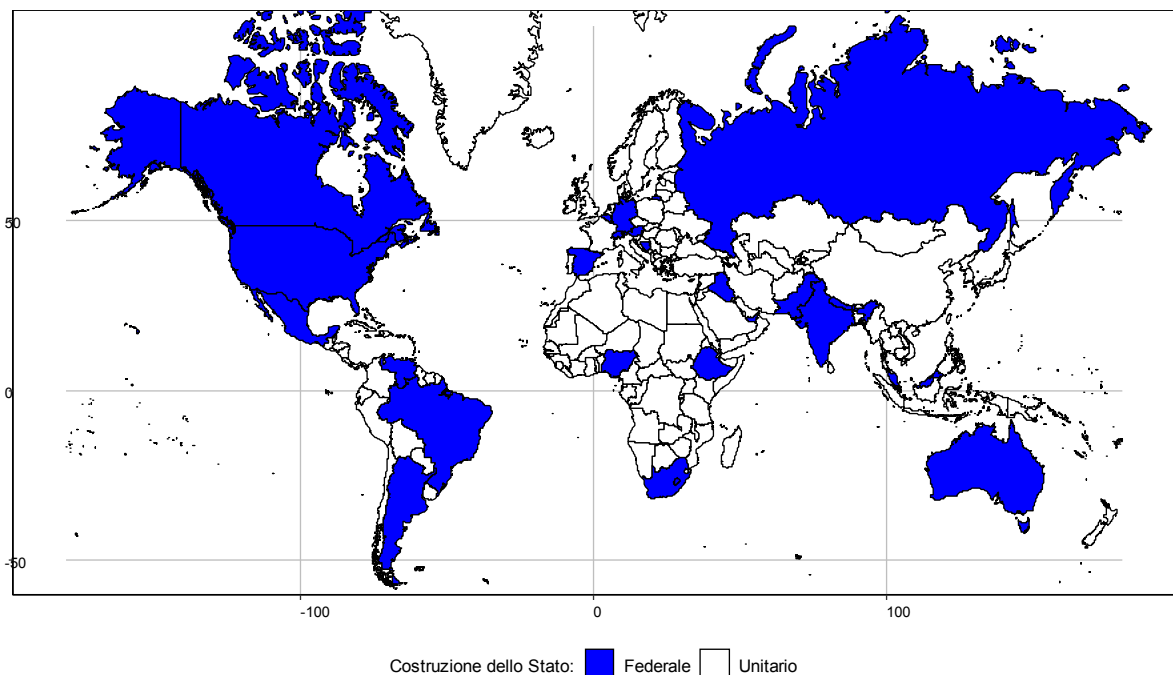
Capire come sono nati gli Stati federali è altrettanto arduo che capire il concetto stesso. Se in molti Stati federali classici, come gli Stati Uniti o la Svizzera, questo processo può essere paragonato a un'aggregazione di Stati prima (relativamente) indipendenti, in altri la federalizzazione può essere uno strumento per garantire la coesione di uno Stato esistente, come illustra bene il caso del Belgio<sup>4</sup>, dove l'assetto federale permette di appianare i conflitti interni legati ai confini linguistici<sup>5</sup>. Per molto tempo, si è pensato che la nascita degli Stati federali fosse riconducibile a considerazioni di sicurezza dettate da esigenze di protezione o espansione<sup>6</sup>. Quest'idea trascura del tutto il fatto che gli Stati federali poggiano sulla diversità, che sia linguistica, culturale, religiosa, ideologica, economica, sociale o strutturale<sup>7</sup>. Differenze che esistono non solo in casi paradigmatici come la Svizzera o il Canada, ma anche in Stati federali più recenti come l'India o, in parte, la Spagna. Il federalismo può essere un mezzo per preservare la diversità e allo stesso tempo unire un Paese<sup>8</sup>.

Studi recenti evidenziano inoltre come, proprio in casi «classici» come la Germania o la Svizzera dove lo Stato federale è stato creato relativamente tardi, ci fossero già unità operative a livello regionale dotate di un'amministrazione e di infrastrutture funzionanti<sup>9,10</sup>. Questo è stato peraltro un vantaggio anche per lo Stato federale, che non ha dovuto creare nuove strutture. La nascita degli Stati federali può quindi essere letta come il risultato di una combinazione di fattori: considerazioni razionali legate a esigenze di sicurezza e di integrazione economica, tutela delle minoranze così come efficacia nell'adempimento di compiti e funzioni.

### Gli Stati federali nel XXI secolo

Oggi, circa 25 Stati – che insieme rappresentano più del 40% della popolazione mondiale – sono Stati federali (vedi figura 1)<sup>11</sup>. Alcuni Paesi sono considerati Stati unitari ma presentano alcune caratteristiche di uno Stato federale. La Svizzera è considerata uno Stato federale classico, di piccole dimensioni, è vero, ma densamente popolato e socialmente eterogeneo. La figura 1 mostra anche quanto sia difficile tracciare un profilo preciso: gli Stati federali sono molto diversi per dimensioni (superficie), numero e densità di abitanti, struttura sociale, sviluppo economico, numero di entità federate e rispettiva forza economica<sup>12</sup>. Lo stesso vale per il confronto tra le istituzioni e i processi politici specifici del federalismo. Basti pensare al Consiglio degli Stati svizzero (modello Senato), eletto a suffragio diretto e al *Bundesrat* tedesco, composto dai membri dei governi dei *Länder*, non eletto a suffragio diretto (modello *Bundesrat*)<sup>13</sup>. Il federalismo è compatibile con varie forme di governo: funziona bene sia nel sistema presidenziale degli Stati Uniti che nella democrazia parlamentare del Canada<sup>14</sup>.

**Figura 1:** Stati federali nel mondo, 2021



Fonti: Griffiths et al. (2020)<sup>15</sup>, Forum of Federations<sup>16</sup>, Watts (2008)<sup>17</sup>, Hueglin e Fenna (2015)<sup>18</sup>, Anderson (2008)<sup>19</sup>, Freedom House (2021)<sup>20</sup>. Altre fonti specifiche per paese su richiesta.

## Sfide nel presente e nel futuro

Nel corso degli ultimi decenni si è parlato spesso di «rivalizzazione del federalismo»<sup>21</sup>. Da un lato, vari Stati si sono dotati di strutture federali per preservare la pace raggiunta dopo un conflitto armato. Un esempio ben noto è la Bosnia-Erzegovina, che dal 1995 si distingue per la sua democrazia di concordanza e la condivisione federale del potere<sup>22</sup>. Ma anche nelle democrazie consolidate e negli Stati unitari classici si osservano sforzi volti a regionalizzare la politica e permettere così soluzioni politiche più adeguate. Ne è un esempio la *devolution* nel Regno Unito, ossia il costante trasferimento di diritti e di potere decisionale da Westminster alle istituzioni politiche elette in Scozia, Galles e Irlanda del Nord come pure al livello regionale o locale<sup>23</sup>.

Questo non deve però farci dimenticare che gli Stati federali devono affrontare sfide di diversa natura<sup>24</sup>. Sulla scena politica internazionale a contare è anzitutto il livello nazionale, mentre le entità federate restano generalmente in secondo piano. Alla stregua del governo federale, queste entità devono trovare soluzioni per integrare le entità locali e le aree regionali nel sistema politico a più livelli. Infine, gli Stati federali possono essere chiamati ad affrontare problemi che richiedono soluzioni nazionali o addirittura internazionali. Basti pensare ai cambiamenti climatici o alla pandemia di COVID-19. Questo non significa però che le politiche indifferenziate dei sistemi unitari e centralizzati (*one size fits all*) siano migliori o superiori. Significa piuttosto che occorre interrogarsi sul modo migliore per rispettare la diversità e al tempo stesso cooperare e preservare l'unità politica. Negli Stati federali il motto «unità nella diversità» non è una promessa ma una realtà politica.

### Infobox

Ai sensi del diritto istituzionale il federalismo designa [...] una struttura statale [...] composta da entità (più o meno sovrane) [...] e la (con)federazione formata dalla loro unione<sup>25</sup>. L'autonomia parziale o totale di cui godono le entità responsabili della regolamentazione di determinati ambiti politici (p. es. educazione) funziona in base alla logica di *self-rule*. Altri ambiti (p. es. la politica estera) sono governati a livello nazionale con la partecipazione delle entità federate in base al principio di *shared rule*. Le caratteristiche degli Stati federali sono<sup>26</sup>:

1. almeno due livelli di governo con prerogativa di Stato (nazionale e subnazionale);
2. una ripartizione delle competenze (esecuzione, legislazione e finanze) sancita dalla Costituzione, fondamento dell'organizzazione politica<sup>27</sup>, che conferisce una certa autonomia a ciascun livello;
3. istituzioni che permettono la partecipazione delle entità subnazionali alla politica nazionale (p. es. sistema bicamerale);
4. una Costituzione che non può essere modificata unilateralmente e richiede il consenso della maggioranza delle entità federate;
5. un arbitro per risolvere i conflitti di competenze (p. es. corte costituzionale);
6. istituzioni intergovernative incaricate del coordinamento (p. es. conferenze congiunte).

Il quarto punto è determinante, ossia la divisione verticale dei compiti («chi fa cosa») stabilita nella Costituzione. In altre parole, l'ordinamento fondamentale dello Stato e le questioni politiche più importanti non possono essere modificati o decisi unilateralmente dalle entità federate o dal governo federale. Occorre l'adesione di tutti (entità federate e governo federale) – in Svizzera quella del popolo e dei Cantoni<sup>28,29,30</sup>. Negli Stati federali, il potere dello Stato è ripartito verticalmente tra i livelli (*non centralizzazione*) e questa divisione (territoriale) del potere è a sua volta protetta dal principio di maggioranza, nella maggior parte dei casi qualificata. Questa è anche la differenza tra decentralizzazione e centralizzazione, che rinvia semplicemente allo spostamento (dinamico) di compiti da un livello di governo ad un altro<sup>31</sup>. Tali spostamenti (condizionati) di competenze

legislative, amministrative e/o fiscali possono verificarsi sia nello Stato federale che in quello unitario. I due modelli di organizzazione statale si distinguono per il fatto che lo Stato unitario rinvia a uno Stato il cui potere è prerogativa esclusiva di organi uniformi responsabili dell'intero territorio nazionale<sup>32</sup>.

---

## Bibliografia

- <sup>1</sup> Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
- <sup>2</sup> Wheare, K. C. (1963). *Federal Government, 4th ed.* Oxford University Press.
- <sup>3</sup> Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems, 2nd ed.* McGill-Queen's University Press, pag. 9.
- <sup>4</sup> Deschouwer, K. (2012). *The Politics of Belgium. Governing a divided society (2nd edition)*. Palgrave Macmillan.
- <sup>5</sup> Stepan, A. C. (2005). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In Dimitrios, K. e W. Norman (ed.), *Theories of Federalism: A Reader*. Palgrave Macmillan (pagg. 255–268).
- <sup>6</sup> Riker, W. H. (1975). Federalism. In Greenstein, F. I. e N. W. Polsby (ed.), *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes*. Addison-Wesley (pagg. 93–172).
- <sup>7</sup> Livingston, W. S. (1952). A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly* 67(1): pagg. 81–95.
- <sup>8</sup> Erk, J. e L. Anderson (2009). The paradox of federalism: does self-rule accommodate or exacerbate ethnic divisions? *Regional & Federal Studies* 19(2): pagg. 191–202.
- <sup>9</sup> Ziblatt, D. (2006). *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton University Press.
- <sup>10</sup> Lehmbuch, G. (2019). Sub-Federal State-Building and the Origins of Federalism: A Comparison of Austria, Germany and Switzerland. In Behnke, N., J. Broschek e J. Sonnicksen (ed.), *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*. Palgrave Macmillan (pagg. 369–385).
- <sup>11</sup> Kincaid, J. e R. Chattopadhyay (2020). Introduction. In Griffiths, A., R. Chattopadhyay, J. Light e C. Stieren (ed.), *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer Nature (pagg. 1–16).
- <sup>12</sup> Hueglin, T. O. e A. Fenna (2015). *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry, 2nd ed.* University of Toronto Press, pag. 47.
- <sup>13</sup> Vatter, A., R. Freiburghaus e L. Triaca (2017). Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48(4): pagg. 741–63.
- <sup>14</sup> Benz, A. e J. Sonnicksen (2017). Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review* 9(1): pagg. 3–25.
- <sup>15</sup> Griffiths, A., R. Chattopadhyay, J. Light e C. Stieren (ed.) (2020). *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Palgrave Macmillan.
- <sup>16</sup> <http://www.forumfed.org/countries/> (ultimo accesso il 11.6.2021).
- <sup>17</sup> Watts, R. L. (2008). *Comparing Federal Systems, 2nd ed.* McGill-Queen's University Press, pag. 12.
- <sup>18</sup> Vedi nota 12 (pag. 48).
- <sup>19</sup> Anderson, G. (2008). *Federalism: An Introduction*. OUP, pag. 3.
- <sup>20</sup> <https://freedomhouse.org/countries/freedom-net/scores> (ultimo accesso il 27.9.2021).
- <sup>21</sup> Burgess, M. (2012). *In search of the federal spirit: New theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*. OUP, pag. 1.
- <sup>22</sup> Keil, S. (2018). Föderalismus in Bosnien und Herzegowina. In Flessenkemper, T. e N. Moll (ed.), *Das politische System Bosnien und Herzegowinas*. Springer VS (pagg. 77–90).
- <sup>23</sup> Sturm, R. (2009). *Politik in Großbritannien*. Springer VS.

---

<sup>24</sup> Vedi nota 11 (pagg. 13–14).

<sup>25</sup> Schmidt, M. G. (2010). *Wörterbuch zur Politik, 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage*. Kröner, pag. 260.

<sup>26</sup> Vedi nota 3 (pag. 9).

<sup>27</sup> Vedi nota 25 (pag. 832).

<sup>28</sup> Vedi nota 3 (pag. 9).

<sup>29</sup> Palermo, F. e K. Kössler (2017). *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Hart Publishing.

<sup>30</sup> Vedi nota 12 (intero volume).

<sup>31</sup> Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4): pagg. 481–500.

<sup>32</sup> Vedi nota 27 (pag. 204).