

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

**FRANCESCO PALERMO - KARL KÖSSLER,
COMPARATIVE FEDERALISM. CONSTITUTIONAL
ARRANGEMENTS AND CASE LAW, HART
PUBLISHING, OXFORD, 2017**

Posted on 12 Marzo 2018 by [Giuseppe Martinico](#)

Nell'anno del centocinquantésimo anniversario di una "Old Lady" del federalismo (la Confederazione canadese) e della definitiva esplosione della vicenda catalana - senza dimenticare le convulse vicende italiane - non sono mancati contributi che hanno arricchito il sempre fecondo dibattito sul federalismo. Il [volume](#) qui recensito riesce nella difficile impresa di dare un contributo rilevante, offrendo una prospettiva chiara, sistematica e, al tempo stesso, originale. Il rigore metodologico e terminologico che caratterizza tutta l'opera conferma la qualità di una ricerca durata (*rectius*, coltivata) vari anni, come riconoscono gli stessi Autori nella prefazione.

In una ricca introduzione, in cui vengono esposte le ragioni di un volume come questo e ricordata la metodologia che lo ispira, "si fanno anche i conti" con l'annosa questione della definizione di cosa sia il federalismo e si privilegia, in ultima analisi, un approccio "prammatico", che non nega l'importanza di una costruzione di alcuni concetti comuni, ma che rende giustizia alla varietà dei fenomeni offerti dalla comparazione. Nelle parole degli Autori:

“This book originates from the firm belief in the practical meaning of federalism in today’s world. While based on the universal value of making power better organized and more inclusive by accommodating territorial and, where necessary, cultural and other forms of pluralism, federalism is deeply contextual about how to achieve such an ideal goal” (p. 4).

Se il dibattito sulle dimensioni comparate del federalismo è stato dominato soprattutto dai politologi, in questa sede si rivendica l’originalità e l’importanza di un approccio che sia allo stesso tempo giuridico e comparato senza, però, essere esclusivamente focalizzato sulle istituzioni. Questo spiega l’importanza data alle politiche nell’ultima parte del volume. Il libro si articola in tre parti. La prima parte (“Foundations”) affronta i concetti fondamentali (federalismo, regionalismo, regionalizzazione, *multilevel governance*, analizzati nel I capitolo) e le “epifanie” del federalismo nelle sue varie declinazioni (Confederazione, Stato federale, Stato regionale, analizzati II capitolo), ripercorre i modelli storici di Confederazione e alcuni esempi classici di Stato federale (descritti nel III capitolo) e i dibattiti, inerenti al rapporto fra federalismo e sfide della diversità e quello fra partecipazione democratica e federalismo, con tanto di analisi delle teorie sulla divisibilità o indivisibilità della sovranità (IV capitolo).

La seconda parte (“Self - Rule and Shared Rule”) è forse la più densa e guarda alla distribuzione delle competenze e dei poteri nei sistemi federali. Composta dai capitoli che vanno dal V al IX, questa parte spazia dall’autonomia delle unità sub-statali alla disciplina della loro partecipazione a livello nazionale, dalle relazioni finanziarie alla prevenzione e risoluzione dei conflitti fra livelli di governo. Nella terza parte (“Powers and Policies: Between Autonomy and Homogeneity”) si offrono invece dei casi di studio “trasversali” in cui vengono analizzate le risposte a comuni problemi alla luce delle specificità di alcuni ordinamenti:

“Concerning the first dimension, the distribution of legislative and executive powers is scrutinised which typically follows from the national constitution. In some cases, however, like Belgium and Spain, competences are at least partially allocated by special legislation so that

these sources are equally taken into account. The second dimension concentrates on how subnational policies are formulated and implemented, in practice, upon this legal basis. Quite obviously, both subnational powers and, as a consequence, subnational policies can only exist within a certain scope of autonomy. Yet, autonomy is delimited by legal and political instruments aimed at ensuring some country-wide homogeneity, a necessary minimum of it or more. This inherent tension is epitomised by the subtitle of this part" (p. 318).

Vengono quindi presentate e debitamente comparate alcune rilevanti esperienze nei seguenti "ambiti" trasversali: diritti fondamentali (X capitolo), Stato sociale e tutela della salute (XI capitolo), protezione dell'ambiente (XII capitolo), immigrazione e integrazione dei migranti (XIII capitolo), relazioni esterne (XIV). Nell'analisi di queste aree si attinge da un paniere di esperienze federali che "si alternano" nei vari capitoli: Australia, Belgio, Canada, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svizzera. Le conclusioni hanno il merito di ripercorrere i passaggi principali dell'itinerario proposto al lettore in questo prezioso volume e di soffermarsi su quelle che sono, ad avviso degli Autori, le nuove sfide del federalismo (riassunte con la formula "Four Ps"):

"Against this background, the main challenges to federal studies for the years to come can be summarised in terms of the four 'Ps': managing pluralism by means of procedures, participation and policies. Managing pluralism, in its various territorial, ethno-cultural and other manifestations, has always been the core task of federal systems. Traditionally, however, this was done primarily using institutional structures, such as second chambers. Now, less institutionalised bodies or merely procedural arrangements are being established to supplement decision-making and more generally to overcome the structural limits of institutional arrangements. Focusing on procedures aimed at regulating decision-making, at coordinating the implementation of decisions, at preventing and settling conflicts, at including non-institutional actors (interest groups, experts, citizens, non-governmental organisations, etc) is of utmost importance in understanding federal dynamics. Participation has also been an essential element of the federal toolkit from the

inception In present times, the pressure towards more democratic and participatory decision-making makes it necessary to look beyond merely institutional participation and to also include (and regulate) forms of societal participation. Finally, it is necessary for federal studies to look more closely at policies, including how they are managed on the basis of legal norms and how they are interpreted by courts” (p. 450).

È difficile dire quale sarà il futuro degli studi sul federalismo, ma indubbiamente le considerazioni formulate sulla necessità di rendere meno rigide le categorie acquisite da tempo sono preziose per il comparatista *tout court* (non solo per il giurista, ma anche per il politologo), insieme alla necessità di superare la tentazione di uno studio che si limiti al dato formale o istituzionale. Occorre invece guardare allo studio delle concrete interazioni (e conflitti) fra i livelli di governo. L’opera, come scritto in precedenza, risulta al tempo stesso organica e originale. Le preziosissime note in varie lingue ne fanno non soltanto un volume utile a capire cosa si celi dietro le diverse formule utilizzate nel dibattito scientifico, ma anche un indispensabile supporto per lo studioso che si è già formato e che voglia approfondire il dibattito. Particolarmente lucide appaiono le pagine sull’asimmetria - già definita [altrove](#) da Palermo come regola e non eccezione nei processi federativi - quelle sulla secessione, antico “[tabù](#)” dei costituzionalisti e riabilitata, per così dire, in una prospettiva giuridica dalla famosa [Reference](#) della Corte Suprema canadese del 1998. Molto interessanti sono anche le riflessioni che evidenziano l’importanza delle procedure nella gestione delle sfide di coesistenza che lo scenario sempre più globale e integrato presenta, come del resto conferma anche l’attenzione prestata alle dinamiche sovranazionali e ai regionalismi in generale. Si tratta, in altre parole, di un’opera di grande importanza, ispirata fortemente dall’esigenza di un approccio critico al dato normativo, per individuare e rimuovere i *cliché* presenti nel dibattito (bella la citazione di Mirkine-Guetzévitch a pag. 8: “Les études du droit constitutionnel comparé apprennent la relativité des textes, des formules et des dogmes”); un volume, insomma, che segna l’esistenza di un prima e un dopo negli studi sul federalismo e che è destinato ad essere punto di riferimento nella materia.