

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

Il federalismo in America latina *

SOMMARIO: 1. Introduzione: la pluralità degli stati federali. – 2. Il peculiare contesto del federalismo in America latina. – 3. I tratti peculiari del sistema federale e la loro configurazione in America latina: a) L'esistenza di una Costituzione federale rigida e la partecipazione degli Stati membri al suo processo di riforma; b) Il riconoscimento agli Stati membri del principio di autonomia; c) L'esistenza di un organo volto a dirimere i conflitti tra la Federazione e gli Stati membri nonché a salvaguardare il primato della Costituzione federale; d) Il disegno di una regola di partecipazione degli Stati membri alla formazione della volontà federale: il bicameralismo e la Camera degli Stati; e) La distribuzione costituzionale delle competenze tra la Federazione e gli Stati membri; f) La compensazione finanziaria; g) L'intervento federale. – 4. La realtà federale in America latina e le sue prospettive future.

1. Introduzione: la pluralità degli stati federali

I. Lo Stato federale, come esattamente aveva scritto Scheuner¹, è, in ragione della sua complessa costruzione e del suo stretto legame con le mutevoli situazioni storiche, una forma organizzativa statale l'essenza e la peculiarità della quale devono sempre essere rilevate in concreto. Occorre, dunque, ricostruirne la fisionomia mediante considerazioni storico-pragmatiche piuttosto che sulla base della teoria astratta.

Proprio perché il federalismo deve essere contemplato come un processo dinamico e non come una struttura statica, qualunque teorizzazione o modello di competenze o di giurisdizione non potrà essere considerato altro che, come avverte Friedrich², una fase, uno spaccato di una determinata realtà politica in costante evoluzione.

Forse in ragione di questo permanente dinamismo della realtà federale risulta particolarmente difficoltoso, se non impossibile, formulare una definizione universale e astratta del federalismo, cui fare riferimento al fine di individuare i tratti salienti di una sua particolare tipologia. In effetti non esiste un modello definito di stato federale che

* Traduzione di Rosanna Milella.

¹ ULRICH SCHEUNER, *Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1962, pag. 641, cit. da HERBERT SCHAMBECK, *Posibilidades y límites del federalismo*, in *Documentación Administrativa*, n. 193, gennaio-marzo 1982, 77 ss.; cfr. partic. 80.

² Cfr., a tal fine, CARL J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, The Mall Pall Press, Londra, 1968. "Federalism – rileva Friedrich – is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is so say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint politicise, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political community becomes differenciated into a federally organized whole".

possa avere valenza universale. Come al riguardo ha precisato Rosenn³, non esiste una formula magica del federalismo.

Ciò non significa che non sia possibile configurare talune sue tipologie sulla base di determinati elementi, tipici dello stato federale.

Così, per fare un esempio relativo al continente americano, in America latina è ormai classica la tipologia individuata da Sánchez Viamonte, che suddivide gli stati federali in tre gruppi, a seconda del ruolo svolto dagli Stati membri nel procedimento di riforma della Costituzione federale⁴. Peraltro, questi tipi di classificazioni, fondamentalmente tributarie della continua propensione formale delle analisi relative al federalismo, delle quali è stato un antesignano Wheare⁵ non consentono “di per sé” di individuare una caratterizzazione comune degli stati facenti parte dello stesso gruppo, se non nei limiti del tratto puramente formale utilizzato quale criterio di classificazione.

La realtà di ogni stato federale è molto diversa ed è in continua evoluzione. Ciò favorisce la configurabilità di molteplici formule federali. Wright⁶ è giunto ad individuarne 44. La loro varietà è tale da comprendere stati federali con caratteristiche più prossime a quelle di uno stato unitario, come può riscontrarsi con riguardo a taluno degli stati federali latinoamericani. D'altra parte, l'ideale simmetrico del sistema federale non sempre corrisponde alla realtà di molte federazioni, caratterizzate dall'esistenza di tratti asimmetrici, come già rilevato da Tarlton⁷ negli anni '60 del secolo scorso.

II. Le notevoli differenze sussistenti tra gli stati federali non devono dissuadere dal tentativo di individuare gli elementi che possono rappresentare i tratti comuni tipici del modello. La loro analisi dettagliata è d'altra parte necessaria, in uno studio comparato come quello che ci si propone di realizzare, per tentare di stabilire se gli stati federali dell'America latina (in particolare l'Argentina, il Brasile, il Messico e il Venezuela) rispondano ad un modello che, alla luce di quanto precedentemente esposto, pur non potendosi definire comune, presenti tuttavia un minimo di omogeneità, tale da giustificare il riferimento ad un “federalismo latinoamericano”, con tratti peculiari; o se, al contrario, ci si trovi davanti a federalismi nei quali prevalgano le divergenze sulle possibili similitudini ed analogie.

³ KEITK S. ROSENN, *El federalismo en las Americas, una comparación perspectiva*, nel collettaneo *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Messico, 1988, 791 ss.; v. partic. 809.

⁴ CARLOS SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de Derecho Constitucional*, Kapelusz, Buenos Aires, 1967, 79.

⁵ Cfr., al riguardo, KENNETH C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford, University Press, 4ª ed., Londra, 1963.

⁶ DEIL S. WRIGHT, *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 6 (nuova edizione), novembre-dicembre 1978, 5 ss. Cfr. Altresì DEIL S. WRIGHT, *Understanding intergovernmental relations*, Brooks/Cole Publishing Co., 2ª ed., Monterrey, 1982.

⁷ CHARLES D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry, as elements of Federalism: a theoretical speculation*, in *The Journal of Politics*, vol. 27, n. 4, 1965, 861 ss. Nell'ambito della dottrina spagnola, cfr. ESTHER SEIJAS VILLADANGOS, *Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico*, in *Pensamiento Constitucional*, Pontificia Universidad Católica de Perú, n. 7, Lima, 2000, 343 ss.

I tratti che, in generale, identificano lo stato federale, e sui quali ci soffermeremo, sono i seguenti:

- a) l'esistenza, in genere, di una Costituzione rigida, al procedimento di revisione della quale debbono partecipare, come regola comune, gli enti territoriali costitutivi della Federazione.
- b) il riconoscimento in capo agli Stati membri della Federazione di un principio di autonomia politica, che si estrinseca, essenzialmente, nella possibilità di elaborare o riformare la propria Costituzione, pur sempre nei limiti tracciati dalla Costituzione federale.
- c) l'attribuzione ad un organo, di natura generalmente giurisdizionale, della competenza a dirimere i conflitti tra la Federazione e gli Stati membri, nonché a salvaguardare il primato della Costituzione federale.
- d) il disegno di una regola di partecipazione degli Stati membri alla formazione della volontà federale, che si suole manifestare, in particolare, nella struttura bicamerale del potere legislativo federale e nella conseguente esistenza di una Camera degli Stati.
- e) il riparto costituzionale delle competenze fra la Federazione e gli Stati membri.
- f) la compensazione finanziaria, che si estrinseca in un insieme di regole che presiedono al riparto di competenze tributarie tra la Federazione e gli Stati membri.
- g) l'intervento federale, una tecnica specifica volta, come rileva Machado Horta⁸, a mantenere, in caso di violazione, l'integrità territoriale, politica e costituzionale dello stato federale; meccanismo che ha rivestito una fondamentale importanza nel funzionamento del federalismo di alcuni paesi dell'area oggetto del presente studio, almeno in determinati momenti storici.

III. Il federalismo non può essere interpretato in chiave di rapporti gerarchici o sovrapposti. La mancata comprensione di questo principio fondamentale può forse spiegare una delle più gravi tare del federalismo latinoamericano. Lo spirito originario dello stato federale, consistente nel dare spazio tanto alle istanze particolaristiche quanto a quelle centraliste, nell'assicurare la loro coesistenza, nel contemperare le une con le altre e nel favorire reciproche transazioni⁹, rimane pienamente vigente.

Questa dualità di aspetti difficilmente conciliabili, alla quale alludeva già negli anni '30 del secolo scorso Mouskheli¹⁰, è forse una delle ragioni che spiegano il fatto che il federalismo continui ad essere una via istituzionale perfettamente valida o, come afferma

⁸ RAÚL MACHADO HORTA, *Problemas do Federalismo*, in *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, (*Estudos sociais e políticos*), Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1958, 14-15.

⁹ CHARLES DURAND, *El Estado federal en el Derecho positivo*, in G. BERGER, J.J. CHEVALIER ed altri, *Federalismo y Federalismo Europeo*, Tecnos, Madrid, 1965, 171 ss., partic. 209.

¹⁰ M. MUSKHELI, *La théorie juridique de l'Etat Fédéral*, A. Pedone Editeur, Paris, 1931, 125. Traduzione in lingua spagnola a cura di A. LÁZARO y ROS, pubblicata alla casa editrice Aguilar, Madrid, 1931.

Ribeiro¹¹, che esso si presenti ancora ai nostri giorni come un principio informatore di grande ricettività e risonanza nella vita di molti paesi, probabilmente perché, lungi dal perdere attualità, esso ha saputo trovare fondamenti nuovi rispetto a quelli che ne hanno contrassegnato le origini.

2. Il peculiare contesto del federalismo in America latina

L'America latina presenta alcuni tratti peculiari di cui occorre tener conto nel procedere all'analisi dei quattro sistemi federali esistenti in tale area.

Innanzitutto, sembra necessario porre in rilievo la forte influenza che in America latina ha esercitato il costituzionalismo nordamericano in genere e il sistema federale statunitense, in particolare.

De La Cueva¹² ha contribuito a mettere in luce l'interesse suscitato dal modello nordamericano in Messico e negli altri Stati dell'America spagnola; essi, infatti, avendo sperimentato il centralismo esercitato per secoli da Madrid¹³, guardavano con apprensione alla possibilità che si affermasse su uomini e territori un nuovo centralismo facente capo a Città del Messico o a Buenos Aires. Tale influenza è stata così forte che molto spesso il federalismo iberoamericano è stato descritto in termini di analogie e differenze rispetto al parametro del modello federale nordamericano.

Nonostante quanto precedentemente rilevato, non bisogna tuttavia dimenticare né sottovalutare la forte incidenza della struttura territoriale impiantata dalla Spagna in America - attraverso i *Municipios*, i *Cabildos*, le *Intendencias* e le *Diputaciones Provinciales* - sull'organizzazione del sistema federale di alcuni paesi, anche successivamente all'indipendenza, come risulta particolarmente evidente con riguardo ai casi dell'Argentina e del Messico.

Ciò sembra dimostrare che l'adozione del modello federale non è il frutto di una mera imitazione del sistema nordamericano. Fermo restando, peraltro, che fra i sistemi federali latinoamericani esistono notevoli differenze, come vedremo di seguito.

Una pluralità di circostanze di varia natura, sociale, culturale, politica e anche giuridica, ha avuto un'incidenza notevole in diverse occasioni sull'affermarsi del federalismo in America latina; esse talvolta sono giunte al punto di impedire - come sottolinea Wheare¹⁴ - o, perlomeno, di mettere seriamente in pericolo la sua stabilità, sia nella fase iniziale che in quella successiva di assestamento. Sembra il caso di ricordare talune di queste circostanze:

¹¹ CELSO RIBEIRO BASTOS, *Curso de Direito Constitucional*, 14^a ed., Editore Saraiva, São Paulo, 1992, 246.

¹² DE LA CUEVA, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, nel collettaneo *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, México, 1957, 1224.

¹³ Cfr., in proposito, CLAUDIO VÉLIZ, *La tradición centralista de América Latina*, Editorial Ariel, Barcellona, 1984.

¹⁴ KENNETH C. WHEARE, *Federal Government*, op. cit., 22.



- l'endemica instabilità costituzionale di alcuni paesi, come il Venezuela, ha minato il radicarsi della forma di organizzazione federale dello Stato.
- altro fattore peculiare è stato l'“iperpresidenzialismo” dell'America latina. La tradizionale concentrazione del potere nell'esecutivo federale e, in particolare, nella persona del Presidente - caso di cui rappresenta un emblematico esempio il presidenzialismo messicano -, ha contribuito pesantemente alla “defederalizzazione”, poiché il federalismo, come hanno rilevato brillanti studiosi di tale fenomeno (fra i quali Georges Schelle e Michel Mouskhely), si fonda su una legge non scritta: quella della collaborazione e dell'equilibrio.
- i frequenti crolli del sistema costituzionale non hanno mancato di riverberarsi sul sistema federale. Così, come ricorda Rosenn¹⁵, la militarizzazione del regime politico brasiliano, tra il 1964 e il 1985, ebbe come conseguenza una forte centralizzazione del potere a detrimento degli Stati membri dell'Unione, cosa che, in gran parte, sembra doversi ricondurre alla concentrazione delle competenze tributarie in capo al governo federale. Neanche il ritorno alla democrazia ha potuto invertire tale tendenza; al contrario, come rilevato da Pinto Ferreira¹⁶, il potere dell'Unione sugli Stati membri in ambito finanziario è andato gradatamente accentuandosi.
- il funzionamento del sistema federale è stato inoltre pregiudicato da condizionamenti di carattere culturale, così come sottolineato da Valadés¹⁷ con riguardo al Messico, sebbene questo rilievo possa valere perfettamente anche con riferimento ad altri federalismi latinoamericani.
- un dato sociologicamente rilevante è l'inibizione di ampie fasce della popolazione a fronte di sistemi che nella prassi non tengono conto di quei presupposti sui quali invece, teoricamente, dovrebbero basarsi; ciò spiega il fatto che, ad esempio, in Venezuela siano carenti quelle essenziali radici sociopolitiche che una vigenza effettiva - e non puramente formale - del federalismo richiederebbe¹⁸.
- anche il sistema dei partiti ha avuto una certa incidenza sul federalismo latinoamericano. L'assenza di partiti di rilevanza statale (o regionale o provinciale, se così si preferisce dire), da un lato, e, soprattutto, il radicato centralismo e la mancanza di una sensibilità nei confronti dell'idea federale dei partiti di rilevanza nazionale, dall'altro, hanno contribuito a snaturare il sistema federale. È stato detto¹⁹ che la vera garanzia del federalismo risiederebbe nell'esistenza di partiti strettamente regionali o statali. Non condividiamo tale

¹⁵ KEITH S. ROSENN, *El federalismo en las Américas...*, op. cit., 808.

¹⁶ LUÍZ PINTO FERREIRA, *Curso de Direito Constitucional*, 5ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1991, 553.

¹⁷ DIEGO VALADÉS, *Presupuestos históricos del federalismo mexicano*, in DIEGO VALDÉS e JORGE CARPIZO, *Problemas del federalismo mexicano*, in GUMERSINDO TRUJILLO (coord.), *Federalismo y Regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, 197 ss., partic. 206.

¹⁸ Così lo intende ALFONSO RIVAS QUINTERO, *Análisis crítico del proceso federativo venezolano y diferencias con el sistema federal argentino*, in RICARDO COMBELLAS (coord.), *El nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. I, Konrad Adenauer Stiftung (e altre case editrici), Caracas, 1996, 367 ss., partic. 372.

¹⁹ JEAN SIGMANN, *Las aplicaciones del federalismo en Alemania, especialmente desde 1945*, in G. BERGER, J.J. CHEVALLIER ED ALTRI, *Federalismo y Federalismo Europeo*, op. cit., 281 ss., partic. 297.

opinione, del resto smentita dalla realtà politica di diversi stati federali. Tuttavia sembra inconfutabile il fatto che le forze politiche dei quattro Paesi dei quali ci accingiamo ad analizzare il regime, hanno mancato storicamente della sensibilità richiesta dal principio federale.

- la struttura federale, come generalmente ritenuto in dottrina²⁰, si trova in intima connessione con la democrazia che, nello stato federale, non si proietta su un'unica organizzazione, quanto piuttosto su di una pluralità di centri decisionali. In tal senso, il *deficit* democratico di alcuni di questi paesi, particolarmente evidente in alcuni momenti storici, è andato di pari passo con lo snaturamento del sistema federale, non potendo, in senso inverso, essere il sistema federale a rendere possibile la democratizzazione del potere e, dunque, contribuire al rafforzamento della democrazia, funzione che, come giustamente avverte Schambeck²¹, è una delle più caratteristiche del federalismo.
- infine, occorre fare riferimento ad una circostanza che, sebbene non sia strettamente inerente a tale ambito, consistendo nell'uso deviato di uno strumento caratteristico del sistema federale, deve ritenersi ormai contestualizzato in ragione della frequente quanto abusivo del suo utilizzo. Si tratta, in particolare della tecnica dell'intervento federale. Loewenstein²² ha rilevato come il ricorso costante e diffuso alla prassi dell'intervento federale, anche per ragioni di minima importanza, ha reso il federalismo latinoamericano una *fictio*, riducendo sensibilmente la verticalità reciproca della struttura federale.

3. I tratti peculiari del sistema federale e la loro configurazione in America latina

Alla luce dei tratti sin qui individuati come caratteristici dello Stato federale, possiamo ad analizzare la particolare configurazione che ognuno di essi assume nei quattro sistemi federali latinoamericani.

a) L'esistenza di una Costituzione federale rigida e la partecipazione degli Stati membri al suo procedimento di revisione

- I. Il patto federale, o "*pactum foederis*", ha implicazioni che non possono essere ignorate dal potere costituente. È vero che la revisione costituzionale è difficile, di qui la rigidità delle costituzioni federali. E ciò, nonostante l'opinione di parti minoritarie della dottrina - secondo le quali nulla osterebbe alla compatibilità dello Stato federale con una costituzione flessibile²³ - risponde ad almeno due ordini di esigenze concrete:

²⁰ Così, ad esempio, JUAN JOAQUIN VOGEL, *El régimen federal de la Ley Fundamental*, in BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE e HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, 622.

²¹ HERBERT SCHAMBECK, *Posibilidades y límites del federalismo*, op. cit., 87.

²² KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Ediciones Ariel, Barcellona 1970, 380.

²³ WILLIAM S. LIVINGSTON, *Federalism and constitutional change*, Clarendon Press, Oxford, 1956, 296.

- a) in primo luogo, la rigidità costituzionale comporta, in via generale, l'intervento degli Stati membri nel procedimento di revisione²⁴, cosa che, senza postulare in alcun modo la necessità dell'accordo unanime perché si possa procedere ad una riforma costituzionale, né, ancor meno, consentire un diritto di secessione agli Stati dissidenti, o il diritto di annullare, per volontà di uno solo, le decisioni prese dagli organi federali, come sosteneva Calhoun nella sua nota teoria dell'"annullamento"²⁵, presuppone in una certa misura la garanzia dei diritti degli Stati nell'ambito della Federazione; in tal modo, infatti, viene offerta una tutela che si estende dalla loro stessa esistenza sino alla più piccola delle loro competenze costituzionali.
- b) in secondo luogo, ed in strettissima connessione con il punto precedente, nonostante i suoi inconvenienti, la rigidità costituzionale, come già aveva sostenuto Lojendio²⁶, costituisce la principale garanzia per l'autonomia degli Stati membri.

II. In America latina, la partecipazione degli enti territoriali integranti la Federazione al processo di riforma costituzionale ha un'incidenza molto diversa, a seconda del paese in questione; si può, peraltro, rilevare una certa tendenza alla diminuzione di tale intervento degli Stati membri, tendenza della quale costituisce un emblematico esempio la recente Costituzione del Venezuela del 1999.

Solo in Brasile e in Messico è contemplata la partecipazione degli enti territoriali federati al processo di riforma costituzionale. In Brasile, l'intervento degli enti federati si manifesta nella fase di iniziativa della riforma. In Messico, al contrario, nella ratifica delle riforme costituzionali già approvate dal *Congreso dell'Union*.

In Argentina le *Provincias*, pur non intervenendo direttamente, dispongono di una facoltà che si potrebbe definire di intervento indiretto, attraverso il *Senado*, che si concretizza nel momento in cui il *Congreso* procede alla valutazione della necessità di una riforma con il voto favorevole di almeno due terzi dei suoi componenti (art. 30 della Costituzione, nel testo successivo alla riforma del 1994); peraltro, il progetto di revisione, dopo una deliberazione preliminare del *Congreso* in merito alla sua opportunità, deve essere approvato non dal *Congreso* medesimo, bensì da una *Convención* convocata *ad hoc*.

In Venezuela, la Costituzione del 1999 ha, invece, messo fine, paradossalmente, a quello che fra i sistemi latinoamericani, dal punto di vista della realtà federale venezuelana, era il più recettivo nei confronti della regola della partecipazione degli Stati membri al processo di riforma della Costituzione federale.

²⁴ FRIEDRICH ha sottolineato che in tutti i sistemi federali di governo da lui studiati è prevista la partecipazione delle "unità locali" al potere di emendamento. CARL J. FRIEDRICH, *Gobierno constitucional y Democracia (Teoría y Práctica en Europa y América)*, IEP, Madrid, 1975, tomo I, 408.

²⁵ Cfr., al riguardo, C. HERMAN PRITCHETT, *La Constitución Americana*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965, 89.

²⁶ IGNACIO M^a DE LOJENDIO e IRURE, *Autonomía y consenso*, in GUMERSINDO TRUJILLO (coord.), *Federalismo y Regionalismo*, op. cit., 51 ss., partic. 77.

b) Il riconoscimento gli Stati membri del principio di autonomia

I. L'essenza del federalismo forse risiede, come sostiene Elazar²⁷, in un particolare insieme di rapporti fra i partecipanti ad un sistema politico, rapporti che devono combinare l'autogoverno con il governo condiviso. Appare così il principio o la capacità di autonomia, che si presenta, secondo Lojendio²⁸, come la coesistenza negli atti di quelle volontà, quella particolare o locale e quella comune, come un equilibrio interno di due forze, di ciò che Scheuner definisce "un dualismo di centri decisionali".

L'autonomia dello Stato membro della Federazione comporta una capacità di autoorganizzazione che si manifesta nella facoltà di elaborare una propria Costituzione e di stabilire in essa il regime dei propri organi superiori, nonché delle collettività pubbliche interne, ma che si traduce anche nel suo aspetto più saliente, quello, cioè, che Massimo Severo Giannini qualificava come autonomia normativa.

La capacità di autoorganizzazione dello Stato membro di una Federazione non si esaurisce nel mero esercizio formale del potere costituente, attraverso il quale tale Stato può darsi una propria Costituzione. Nonostante tale facoltà sia indispensabile, l'autonomia organizzativa postula una effettiva capacità di decisione sugli stessi rapporti tra i poteri dello Stato. Tale potere decisorio, pur ammettendo qualche limite di carattere generale, non può tuttavia essere sottoposto a restrizioni tali da ridurre il Costituente statale a mero esecutore dei precetti della Costituzione federale. La dottrina costituzionale tedesca è stata molto eloquente e chiara al riguardo.

Nella repubblica federale tedesca, il Tribunale Costituzionale Federale, per descrivere figurativamente la condizione statale dei *Länder*, ha utilizzato il concetto di "*Hausgut*" (letteralmente "dote, corredo"). Secondo tale ricostruzione, ciò implica, essenzialmente, l'esistenza di un certo nucleo di funzioni esclusive, che spettano a tali enti territoriali a titolo di "*Hausgut*", e delle quali non possono essere privati. Indipendentemente dall'individuazione in concreto di tali funzioni esclusive, sicuramente, come rileva Vogel²⁹, il *Land* deve mantenere, in ogni caso, la possibilità di decidere liberamente in merito alla propria organizzazione, e dunque anche riguardo alle opzioni organizzative fondamentali contenute nella sua Costituzione.

II. L'autonomia degli Stati membri è un principio formalmente recepito dalle Costituzioni degli Stati federali latinoamericani (v., fra gli altri, l'art. 123 della Carta argentina e l'art. 25 della Costituzione brasiliana del 1988). Tuttavia, questa libertà di decisione degli Stati-membri in merito alla propria organizzazione statale si trova, in numerosi casi, decurtata o, perlomeno, fortemente condizionata.

Nonostante l'esplicito riconoscimento in capo agli Stati del potere costituente (sebbene anche in tal senso non siano mancate eccezioni, come il caso della Costituzione

²⁷ D. ELAZAR, *Federal Systems of the World*, 2^a ed., Longman, Londra, 1994, XV.

²⁸ IGNACIO M^a DE LOJENDIO e IRURE, *Autonomía y consenso*, op. cit., 66.

²⁹ JUAN JOAQUÍN VOGEL, *El régimen federal de la Ley Fundamental*, op. cit., 626

venezuelana del 1961, che sopprime qualsiasi riferimento al potere costituente statale), la loro organizzazione, per determinati aspetti, è di fatto predeterminata dalla stessa Costituzione federale. L'Argentina costituisce l'unica eccezione a tale regola. In tale Paese gli Stati o *Provincias* hanno una capacità autoorganizzativa degna di essere definita tale; essa, tuttavia, si annienta o si relativizza, in una *climax* che va dal minore al maggiore condizionamento dell'autonomia organizzativa, in Brasile, Messico e Venezuela; tanto che, con particolare riferimento a quest'ultimo Paese, si potrebbe ritenere che, alla luce delle previsioni della Costituzione del 1999, il concetto di autonomia statale si sia svuotato di significato.

D'altra parte, in senso opposto, non sembra si possa sostenere che in tutti gli Stati federali l'autonomia statale sia soggetta ad una serie di limitazioni che trovano la loro ragion d'essere nella necessità di garantire che le strutture politiche esistenti nella Federazione e negli Stati membri siano caratterizzate da un minimo di omogeneità, e che, allo stesso tempo, un minimo di omogeneità sia riscontrabile anche tra gli Stati membri.

E, infatti, l'art. 28 della "*Bonne Grundgesetz*" vincola i *Länder* ai principi costituzionali ivi menzionati, cosa che, come si è appena detto, risponde all'opportunità di mantenere una certa omogeneità; tuttavia, non si esige in alcun modo il pieno adeguamento né, tantomeno, l'uniformità.

In America latina, ancora una volta con la sola eccezione dell'Argentina, le Costituzioni federali comprendono norme che vanno ben oltre ciò che si richiede e si esige in vista del principio di omogeneità in uno Stato federale, finendo per incidere su aspetti molto puntuali dell'organizzazione dei poteri pubblici statali che, in virtù dell'aspetto autoorganizzativo - il quale, fra gli altri contenuti, comprende il principio di autonomia - dovrebbero rimanere soggetti alla competenza del Costituente statale, con ciò che questo comporta in termini di seria svalutazione del principio di autonomia.

c) l'esistenza di un organo volto a dirimere i conflitti tra la Federazione e gli Stati membri nonché a salvaguardare il primato della Costituzione federale

I. Un tratto comune degli Stati federali è l'esistenza di un organo, normalmente di natura giurisdizionale, al quale è attribuito il compito di dirimere i conflitti che possono insorgere tra la Federazione e gli Stati membri e, allo stesso tempo, di salvaguardare il primato della Costituzione federale. Un federalismo autentico, dice Durand³⁰, postula che la Costituzione si imponga non solo agli Stati membri, ma anche agli organi federali. Allo stesso tempo, è necessario che venga esercitato un controllo imparziale, in grado di offrire un'interpretazione definitiva della Costituzione federale. Non è, infatti, ammissibile che esso snaturi il suo ruolo con un controllo di opportunità.

Il Tribunale Supremo degli Stati Uniti è forse il massimo esempio di questa continua opera di arbitraggio nella distribuzione costituzionale dei poteri e delle competenze fra

³⁰ CHARLES DURAND, *El Estado federal en el Derecho positivo*, op. cit., 207.

l'Unione e gli Stati; per tale ragione esso è considerato l'arbitro del sistema federale nordamericano. Ma c'è di più. Si è giunti ad affermare³¹ che senza il suo contributo nell'interpretazione della Costituzione nel famoso caso “*Mc. Culloch v. Maryland*” (1819), si sarebbe probabilmente tornati alla Confederazione.

II. In America latina, sebbene non sia mancato chi ha ritenuto³² che la storica debolezza dei giudici e dei tribunali abbia impedito loro di ricoprire il ruolo di veri arbitri dell'equilibrio fra Stati e Federazione, funzione normalmente espletata dal potere esecutivo o legislativo, a nostro giudizio, a tale opinione non si può aderire se non con riferimento a talune situazioni “*de facto*”, verificatesi in momenti storici contingenti.

In Brasile, Messico e Venezuela esistono strumenti processuali volti a salvaguardare la primazia della Costituzione federale, funzione che compete all'organo giurisdizionale supremo. In Argentina tale primato viene, invece, assicurato da un sistema di controllo di costituzionalità diffuso, simile a quello nordamericano della “*judicial review*”, dal momento che la *Corte Suprema de Justicia de la Nación* può intervenire in via di appello, in conformità con le norme processuali.

Le Costituzioni federali latinoamericane, in linea di massima, non hanno ignorato la possibilità dell'insorgere di conflitti tra gli organi federali e quelli statali, nonché il fatto che in tali casi si renda indispensabile attribuire la conoscenza di tali conflitti ad un organo specifico, normalmente giurisdizionale. Particolare rilevanza ha avuto in tale materia la riforma costituzionale messicana del 31 dicembre 1994, che ha modificato in modo sostanziale il testo dell'art. 105.I, ampliando in modo considerevole l'ambito delle cosiddette “controversie costituzionali”³³.

In definitiva, in buona parte della America latina l'indiscutibile debolezza storica del potere giudiziale, che oggi sembra in via di superamento, non ha impedito che a dirimere i conflitti costituzionali tra gli organi dei diversi enti territoriali fossero gli organi giurisdizionali federali e, in particolare, la *Suprema Corte de Justicia*, cosicché essi, almeno formalmente, risultano essere gli arbitri dell'equilibrio tra Federazione e Stati membri. Come questa funzione arbitrale venga effettivamente esercitata dipenderà, a quel punto, da una normativa processuale in grado di garantire la reale indipendenza di tali organi, oltre, ovviamente, alla necessità che quest'indipendenza di criterio si manifesti nell'opera di ciascun giudice. Peraltro, non può ignorarsi il fatto che tale obiettivo risulti alquanto difficile da raggiungere in regimi “neocesaristi” come quello oggi rappresentato dal “*chavismo*” venezuelano, sistema molto più vicino all'autoritarismo piuttosto che alla democrazia.

³¹ ANDRÉ MATHIOT, *El federalismo en Estados Unidos*, in G. BERGER, J.J. CHEVALLIER ed ALTRI, *Federalismo e Federalismo Europeo*, op. cit., 216 ss., partic. 236.

³² KEITH S. ROSENN, *El federalismo en las Americas...*, op. cit., 798.

³³ Cfr., sul punto, HÉCTOR FIX-ZAMUDIO e SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional Mexicano y comparado*, Editorial Porrúa-UNAM, Messico, 1999, 833 ss.

d) **Il disegno di una regola di partecipazione degli Stati membri alla formazione della volontà federale: il bicameralismo e la Camera degli Stati**

I. Un tratto caratteristico degli stati federali è la partecipazione degli stati membri alla formazione della volontà federale, cosa che, come regola generale, si realizza per mezzo della seconda Camera dei parlamenti federali - la cosiddetta Camera degli Stati -, la quale, come è stato rilevato³⁴, può assumere due modalità di funzionamento: i suoi componenti possono, infatti, agire o quali delegati dei governi degli Stati membri, attenendosi alle istruzioni che gli esecutivi statali trasmettono loro, dal momento che sono essi ad occuparsi direttamente degli affari federali (Camera tipo "Consiglio", come il *Bundesrat* tedesco); ovvero quali membri a carattere elettivo - indipendentemente dal sistema di elezione: per suffragio popolare diretto o attraverso l'Assemblea legislativa dello Stato (Camera tipo Senato, come il Senato statunitense) -.

Una Camera di questa natura, come rileva Burdeau³⁵, si rende necessaria non come Camera di seconda lettura, né come Camera di riflessione o ponderazione, né, ancor meno, come organo di soluzione delle possibili crisi di governo, quanto, piuttosto, per esigenze specifiche del federalismo, come Camera in grado di garantire una certa partecipazione degli Stati membri alle decisioni federali e, in particolare, alla formazione delle leggi della Federazione.

II. Come ricorda Carpizo³⁶, in America latina, tradizionalmente si ritiene che gli enti subfederali in quanto tali partecipino alla formazione della volontà centrale attraverso il Senato, ove sono rappresentati. In termini simili si esprime Quiroga Lavié³⁷.

In sintesi, l'Argentina, il Brasile e il Messico seguono il criterio comune a tutti i sistemi federali di promuovere l'intervento degli Stati membri nella formazione della volontà federale attraverso una seconda Camera parlamentare di tipo senatoriale, che riunisce i seguenti tratti generali:

- a) il principio dell'uguale rappresentanza di ogni Stato membro - indipendentemente dall'estensione del suo territorio, dalla sua importanza economica o politica o dalla sua popolazione - caratterizza la composizione del Senato di tutti e tre gli Stati federali che hanno una Camera di tale natura;
- b) l'elezione dei senatori segue oggi, nei tre paesi, il sistema del suffragio universale diretto. In effetti l'elezione popolare dei senatori non sempre è stata la regola generale in questi Stati federali. Al contrario, in una prima fase, si era imposto come preponderante il sistema di elezione indiretta, da parte delle assemblee statali, sulla falsariga di quanto stabilito originariamente dalla Costituzione statunitense del 1787. A tale riguardo è opportuno ricordare l'importante modifica operata dalla riforma costituzionale argentina del 1994, che elevò da due a tre il numero dei Senatori per ogni provincia e per la Capitale federale

³⁴ R. BOWIE e CARL J. FRIEDRICH, *Studes sur le fédéralisme*, LGDJ, Parigi, 1960, 20-23.

³⁵ GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo II, JGDJ, Parigi, 1949, 426-27.

³⁶ JORGE CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, Messico, 1973, 60.

³⁷ HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, UNAM, Messico, 1991, 406.

e che stabilì l'elezione popolare degli stessi, e dunque il suffragio universale diretto, attribuendo due Senatori alla maggioranza ed uno all'opposizione; tale riforma, peraltro, diede origine ad un'accesa discussione in dottrina circa la sua compatibilità con un modello di Stato federale³⁸.

Sembra opportuno a questo punto un ultimo rilievo in merito alla sparizione del Senato nella Costituzione venezuelana del 1999. Non servono riflessioni approfondite per cogliere la fortissima contraddizione istituzionale che tale innovazione comporta in un regime che si autodefinisce (art. 4 della Carta del 1999) come Stato federale decentrato. Ignoranza costituzionale, nominalismo nelle formule costituzionali e autoritarismo travestito da populismo sono alcune delle spiegazioni che possono corrispondere a questa scelta priva di senso.

Come dice Brewer³⁹, con la sparizione del Senato è fallita la garanzia di una rappresentanza egualitaria degli Stati nella seconda Camera, secondo quanto postulato dal principio di eguaglianza degli Stati, e si è determinata una contraddizione con la forma di stato federale; ciò senza contare che tale scelta ha soppresso senza alcuna ragione una tradizione costituzionale risalente, in Venezuela, al 1811.

In sintesi, con l'eccezione del Venezuela, i Senati federali di Argentina, Brasile e Messico hanno seguito un cammino molto simile a quello che ha caratterizzato la vita del Senato statunitense, almeno da un punto di vista organico. D'altra parte, dal punto di vista funzionale, non sembra che in queste seconde camere si possa riscontrare un'evoluzione politica analoga a quella rilevata da Burdeau⁴⁰ in relazione al Senato nordamericano; evoluzione che ha determinato un'attenuazione del suo carattere di organo di garanzia dei diritti degli Stati membri dell'Unione per accentuare, invece, la sua funzione moderatrice della volontà popolare della Camera bassa del Congresso dell'Unione, organo che più propriamente rappresenta la sovranità popolare.

e) La distribuzione costituzionale delle competenze tra la Federazione e gli Stati membri

I. Lo stato federale postula, come elemento imprescindibile, una distribuzione del potere politico e amministrativo tra la Federazione e gli Stati membri, cosa che a sua volta comporta l'articolazione di un sistema di riparto di competenze tra la prima e i secondi, e che allo stesso tempo garantisce un contenuto all'autonomia di questi ultimi.

Vi è una ampia varietà di tecniche con le quali gli Stati federali hanno cercato di dare una risposta alla problematica sempre complessa della distribuzione di competenze tra le diverse entità territoriali. La tecnica del cosiddetto "sistema di lista" è la più diffusa. Come

³⁸ Cfr., al riguardo, le opposte posizioni di MARÍA CELIA CASTORINA DE TARQUINI, *El régimen federal y la reforma constitucional*, in DARDO PÉREZ GIULHOU ED ALTRI, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, Vol. II, Ediciones Depalma, Buenos Aires-Mendoza, 1995, 337 ss., partic. 367, e ANTONIO M^a HERNÁNDEZ, *Federalismo, Autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires e la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997, 36-42.

³⁹ ALLAN R. BREWER-CARIAS, *La Constitución de 1999 comentada*, Editorial Arte, Caracas, 2000, 148 e 155-56.

⁴⁰ GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo IV, 2^a ed., LGDJ, Parigi, 1971, 314.

ricorda Pizzorusso⁴¹, normalmente l'esistenza di un riparto di competenze amministrative o legislative fra il centro e gli enti autonomi, si articola sulla base di una enumerazione di materie che possono essere attribuite all'uno o all'altro, assegnando invece le competenze non enumerate al titolare dei poteri residuali. È pur vero che il ricorso agli elenchi di materie ha subito nel tempo una notevole evoluzione.

Nelle prime forme di federalismo si riscontra di frequente l'esistenza di un'unica lista che annovera le competenze della Federazione. Tale è il caso della Costituzione nordamericana del 1787, dove, nell'art. 1, sezione ottava, sono enumerate le facoltà del Congresso degli Stati Uniti che, logicamente, si considerano di competenza dell'Unione. Tale sarà anche la regola seguita dalla Costituzione Svizzera del 1874.

Le attribuzioni di spettanza federale sono generalmente poche, fatto che si spiega in quanto, originariamente, la competenza federale era l'eccezione; ben presto però questa regola ha subito dei cambiamenti per mezzo dei cosiddetti “*implied powers*”, tesi corroborata dal Tribunale Supremo Statunitense in occasione dei conflitti di cui ebbe a conoscere in virtù della creazione della banca nazionale, auspicata da Hamilton e contro la quale invece si schierava Jefferson. Nei casi “*U.S. v. Fisher*” (1809) e, soprattutto, “*McCulloch v. Maryland*” (1819), il Tribunale Supremo affermò il principio che le competenze specificamente attribuite agli organi federali includono anche i poteri logicamente impliciti nelle stesse, così che il Congresso sarebbe titolare della facoltà di approvare tutte le leggi necessarie per dare esecuzione ai poteri ad esso conferiti.

Quanto alle competenze degli stati membri, dall'omissione di un riferimento espresso nella Costituzione del 1787, sembrava doversi dedurre che, in quanto titolari del potere residuale, ad essi si spettassero tutte quelle competenze non espressamente attribuite alla Federazione, cosa che con il decimo emendamento si è cercato di confermare.

La sensibile evoluzione subita dalle norme costituzionali che presidiano il riparto di competenze in Nordamerica mostra paradigmaticamente una regola o un cammino da tenere ben presente: che la distribuzione di competenze non deve essere vista in modo meramente statico e cioè cristallizzata nella forma data dalla Costituzione in un determinato momento storico, quanto piuttosto come dinamicamente modulabile in base a specifiche esigenze di tempo e di luogo.

II. In America latina il modello di distribuzione di competenze seguito è stato quello nordamericano del “federalismo residuale o rimanente” in favore degli Stati, lasciando invece da parte quello, che si potrebbe denominare “tassativo”, coniato per la prima volta in Canada con il “*British North American Act*” del 1867. Le variazioni più marcate rispetto questa regola generale oggi sono riscontrabili nella Costituzione brasiliana del 1988.

Troviamo norme che corroborano la configurazione tipica del “federalismo residuale” in favore degli Stati o delle Province, nelle Costituzioni dei quattro Paesi. Così, ad esempio, in Argentina, l'art. 121 della *Constitución Nacional* riformata nel 1994 dispone: “le

⁴¹ ALESSANDRO PIZZORUSSO, *Curso de Derecho Comparado*, Ariel, Barcellona, 1987, 109.

Provincias conservano tutto il potere che questa Costituzione non deleghi al governo federale”. Simili previsioni possono ritrovarsi nell'art. 25.I della Carta brasiliana del 1988, nell'art. 124 della Constitución del Querétaro del 1917 o nell'art. 164.11 della Costituzione venezuelana del 1999.

Le clausole costituzionali richiamate sono tributarie del Decimo Emendamento, sebbene alcune di esse mostrino variazioni di un certo interesse. Il caso più rappresentativo è quello dell'art. 25.I della Costituzione brasiliana, la cui formula (la riserva agli Stati delle competenze che non siano loro espressamente sottratte dalla Norma Suprema e non di quelle tralasciate dai poteri federali) sembra coerente con il fatto che, almeno formalmente, la Carta brasiliana sembra tendere verso un riparto di competenze non strettamente allineato a quello del “federalismo residuale” in favore degli Stati; in tale sistema competenziale l'Unione, gli Stati e il *Distrito Federal* (e i *Municipios*, a certe condizioni) cooperano nella disciplina di determinate materie, o attraverso l'esercizio di competenze concorrenti (art. 24) - che per quanto ci riguarda denomineremo “*compartidas*” -, o mediante l'esercizio di competenze indistinte, quelle, cioè, attribuite su una stessa materia con identiche facoltà, indistintamente, a due istanze differenti (art. 23 della Carta del 1988). Tale sistema costituzionale di riparto di competenze riecheggia, in una certa misura, qualche tratto di quello coniato dalla Legge Fondamentale di Bonn.

III. Nei sistemi federali latinoamericani, il seguito inizialmente ottenuto dal modello statunitense si è manifestato non solo nel già menzionato principio del “federalismo residuale” in favore degli Stati, ma anche nell'opzione in favore di una distribuzione orizzontale di competenze, in forza della quale la titolarità di una determinata materia abbraccia la totalità delle funzioni inerenti alla stessa, evitando, in via generale, il prodursi di un riparto verticale che renda possibile, in sede di distribuzione di competenze, distinguere tra materie e funzioni.

Tra i diversi sistemi di prestazione di servizi e, più in generale, di esercizio della funzione esecutiva da parte delle entità integranti uno stato federale, negli Stati federali latinoamericani, come in quello statunitense, si è optato per un sistema pattizio con il quale l'Unione e gli Stati mantengono le rispettive amministrazioni, con i relativi funzionari, indipendenti gli uni dagli altri e subordinate ai rispettivi esecutivi; peraltro, a ciascuna amministrazione spetta l'esecuzione immediata della legislazione vigente negli ambiti materiali di propria competenza.

Lungi dunque dal necessario intervento degli Stati membri nell'esecuzione della legislazione federale, attraverso un'amministrazione fondamentalmente decentrata e, allo stesso tempo, essenzialmente statale, in alcuni di questi Paesi, come il Messico, si assiste alla crescita incontrollata di un'amministrazione pubblica federale che, come segnalato da Fix Zamudio e Valencia Carmona⁴² assume poteri di intervento sempre più penetranti

⁴² HÉCTOR FIX ZAMUDIO e SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, op. cit., 936-37.

nelle questioni riguardanti gli Stati della Repubblica, costituendo un vero e proprio ostacolo per il federalismo.

L'America latina è dunque ben lontana dal cosiddetto “federalismo di esecuzione” (“*Vollzugsföderalismus*”) che, invece, ha avuto un enorme seguito in Germania e rispetto al quale sembra emblematica la previsione dell'art. 83 della *Grundgesetz* che, in via generale, dispone: “I *Länder* avranno tra le proprie specifiche attribuzioni quella di dare esecuzione alle leggi federali, salvo che la presente Legge Fondamentale disponga diversamente”. In tal modo la funzione esecutiva viene attribuita nel complesso ai *Länder*, sino alle estreme conseguenze, dal momento che la Legge di Bonn si assume il compito di individuare le specifiche materie attribuite alla amministrazione federale diretta, da gestire per mezzo di una organizzazione amministrativa propria (tra le quali, esemplificativamente, il servizio diplomatico, l'Erario federale, le ferrovie federali... etc.).

La maggiore efficacia e funzionalità del federalismo di esecuzione è, a nostro giudizio, indubbia. Nell'ambito dell'esecuzione del diritto federale si impone la necessità di abbandonare i vecchi postulati del “*dual federalism*”, dal quale deriva questa opzione, in favore della distribuzione orizzontale delle competenze.

f) La compensazione finanziaria

I. Sia la federazione che gli stati membri devono poter riscuotere le imposte al fine di far fronte alla prestazione dei servizi pubblici cui ognuno di essi è rispettivamente tenuto. Conseguentemente, in ogni stato federale, come inevitabile effetto del riparto di competenze, è necessario che vi sia una corrispondente suddivisione delle rendite o entrate pubbliche e, in particolare, delle entrate tributarie. L'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la distribuzione dei tributi e delle imposte tra potere federale e poteri statali è stato denominato dalla dottrina tedesca “compensazione finanziaria” (“*Finanzausgleich*”).

La “compensazione finanziaria”, come rileva Schambeck⁴³, è l'ambito in cui si rende maggiormente evidente il rapporto tra il *Bund* e i *Länder*, dal momento che la Federazione può disporre soltanto delle entrate derivanti da imposte generate nei suoi *Länder* e, per converso, i *Länder* hanno bisogno della Federazione per svolgere sul piano finanziario le proprie funzioni. Da ciò derivano posizioni contrapposte nella realtà politica: quanto può andare da un *Land* al *Bund* e quanto può tornare al primo alla luce della compensazione finanziaria. Forse per questa ragione Puhle ha affermato⁴⁴ che sono le specifiche modalità dell'organizzazione finanziaria interna a determinare in dettaglio il carattere di uno Stato federale nonché, nel corso del tempo, le sue peculiari caratteristiche.

Uno sguardo d'insieme ai rapporti finanziari tra stati e federazione nei sistemi federali più caratteristici ci mostra una tendenza alla crescita della dipendenza finanziaria degli stati

⁴³ HERBERT SCHAMBECK, *Posibilidades y limites del Federalismo*, op. cit., 84.

⁴⁴ HANS-JÜRGEN PUHLE, *Problemas del Federalismo alemán*, in GUMERSINDO TRUJILLO (coord.), *Federalismo y Regionalismo*, op. cit., 87 ss, partic. 95.

dall'unione o dalla federazione, tendenza che ha avuto una certa continuità nel corso del XX secolo.

II. Anche nei sistemi federali latinoamericani possiamo riscontrare, in forma notevolmente accentuata, questa evoluzione.

In Argentina, la Costituzione dell'1853-1860, parallelamente alla previsione di una garanzia federale dell'autonomia politica, istituì una garanzia federale dell'autonomia economica, individuando, già a livello costituzionale, un riparto delle fonti tributarie rispettivamente spettanti alla Federazione e alle *Provincias*. Fondamentalmente le imposte dirette erano di competenza delle *Provincias* e solo eccezionalmente, alle rigide condizioni imposte dal secondo comma dell'art. 67 (che il Congresso stabilisse il proprio potere impositivo per un tempo determinato e esclusivamente per esigenze della difesa, della sicurezza comune e del bene generale dello Stato), esse potevano spettare alla Nazione. Quanto alle imposte indirette, nel silenzio della Costituzione, in conformità con i principi del federalismo residuale, si sarebbe dovuto dedurre che anche esse fossero di competenza provinciale.

Nel 1897, l'introduzione da parte del Governo di imposte sul consumo iniziò ad alterare il sistema tributario originariamente delineato. Ciò nonostante, il vero segnale dell'aperta violazione delle norme costituzionali si deve rinvenire nella legge n. 12.139 del 1935, che unificò le imposte interne e introdusse un sistema di compartecipazione impositiva tra la Nazione e le *Provincias*. A partire da quel momento, l'allontanamento dalle previsioni costituzionali fu costante, e la loro interpretazione fu forzata al punto di giungere a considerare materia di competenza concorrente le imposte indirette (e oggi, a livello costituzionale, esse lo sono divenute effettivamente, secondo il tenore letterale dell'art. 75.2 della Costituzione così come riformata nel 1994), mentre l'introduzione di imposte dirette da parte della Nazione da fatto eccezionale si è tramutato in ordinaria amministrazione, cosa che inequivocabilmente ha tradito la lettera e lo spirito del testo originario dell'art. 67.2 della Carta costituzionale⁴⁵.

Il regime di compartecipazione impositiva comporta che la Nazione disciplini, riscuota e ripartisca in virtù di un accordo con le *Provincias* e che queste, a loro volta, redistribuiscono fra i propri *Municipios*. Sebbene questo sistema sembri coerente con le esigenze della sempre opportuna semplificazione degli ordinamenti impositivi, come rileva Frías⁴⁶, la sua conformità alla Costituzione ha continuato ad essere messa in dubbio sino alla riforma costituzionale del 1994.

⁴⁵ FRÍAS ha rilevato l'abuso storico che la Nazione ha fatto del potere eccezionale di imposizione diretta, in contrasto con la Costituzione. PEDRO JOSÉ FRÍAS, *Constitucionalidad de la coparticipación impositiva federal*, in *Cuadernos de Federalismo*, n. II, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 1988, 16.

⁴⁶ PEDRO JOSÉ FRÍAS (ed altri), *Derecho Público Provincial*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, 351.

Gli effetti pratici del sistema di compartecipazione impositiva sono stati la completa dipendenza economico-finanziaria delle *Provincias* dalla Nazione, fattore comunemente considerato determinante nello snaturamento del federalismo argentino.

La riforma costituzionale del 1994 ha tentato di razionalizzare la materia, introducendo, tra molte altre, queste due modificazioni:

- 1^a) ha chiarito il sistema di distribuzione del potere impositivo tra la Nazione e le *Provincias* (art. 75.2). Alla prima, in regime di competenza concorrente con le seconde, spetta l'imposizione dei tributi indiretti e di quelli diretti, per tempo determinato, in modo proporzionalmente equivalente su tutto il territorio nazionale e sempre a condizione che ciò sia reso necessario da esigenze di difesa, sicurezza comune o benessere generale dello Stato.
- 2^a) ha elevato al massimo rango normativo l'istituto della legge-accordo. Tale strumento normativo, già esistente, sebbene non riconosciuto a livello costituzionale, consisteva in una legge federale la cui validità era condizionata all'approvazione da parte delle *Provincias*; a rigore, nonché secondo Quiroga Lavié⁴⁷, si trattava di accordi di concertazione che postulavano un esercizio del potere costituente derivato in quanto, attraverso di essi, si giungeva a modificare il quadro delle competenze costituzionali del sistema federale. A partire dalla riforma del 1994, la legge-accordo è stata rigorosamente disciplinata dalla Costituzione, che ne ha subordinato la validità ad un insieme di condizioni che si possono riassumere come segue: a) solo il Senato può essere la Camera di origine dell'iniziativa; b) l'approvazione richiede la maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere del Congresso; c) è vietata la possibilità di modifiche unilaterali; d) se ne esige l'approvazione da parte delle *Provincias*; e) vengono precisati i fattori dei quali si deve tener conto agli effetti della distribuzione tra la Nazione, le *Provincias* e la città di Buenos Aires: le competenze, i servizi e le funzioni di ognuno di questi enti; f) infine, vengono concretamente individuati i criteri oggettivi in funzione dei quali si procederà al riparto: l'equità, la solidarietà e lo scopo prioritario di garantire un equivalente grado di sviluppo, di qualità della vita e di pari opportunità su tutto il territorio nazionale.

I giudizi in merito alla riforma costituzionale realizzata sono stati discordanti. Per un verso, vi è chi crede che tale riforma attribuisca un livello costituzionale all'inversione del sistema impositivo consacrato nella Costituzione del 1853-1860 con la conseguente incapacità finanziaria provinciale sopravvenuta alle leggi di compartecipazione e dei gravi pregiudizi che da ciò derivarono al federalismo argentino⁴⁸; per altro verso, vi è chi, al contrario, considera⁴⁹ che l'introduzione dell'istituto normativo della legge-accordo nella Costituzione sia una riforma trascendentale, destinata a consolidare il federalismo di concertazione su uno dei terreni più conflittuali della storia argentina: il rapporto

⁴⁷ HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ, *Derecho constitucional*, 3^a ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, 651.

⁴⁸ MARÍA CELIA CASTORINA DE TARQUINI, *El regimen federal y la reforma constitucional*, op. cit., 357.

⁴⁹ ANTONIO M^a HERNANDEZ, *Federalismo, autonomía municipal...*; op. cit., 57.

finanziario tra la Nazione e le *Provincias*. Ad ogni modo, uno sguardo realista, come quello di Pérez Hualde⁵⁰, mostra in tutta evidenza che nel 1994 era difficile pensare a metodi diversi dalla compartecipazione impositiva, che aveva trovato applicazione già dal 1935 e che, secondo le parole dello stesso Autore, è stato “ripulito” [l’espressione utilizzata dall’Autore - “blanqueado” - è quella che indica il riciclaggio di denaro sporco. N.d.t.] mediante la riforma costituzionale.

III. In Brasile, già durante la vigenza della Costituzione del 1891, la prima ad introdurre la formula federale, gli Stati disponevano di un ampio margine di autonomia finanziaria. Successivamente, il regime autoritario di Getulio Vargas (1930-1945) e, in particolare, la dittatura militare che governò in Brasile dal 1964 al 1985, ebbero l’effetto di accentrare notevolmente il potere, risultato ottenuto anche e soprattutto mediante la concentrazione delle competenze tributarie nel governo federale. Sebbene la Costituzione del 1988, che aveva determinato un ritorno al regime democratico, avesse riassegnato le entrate provenienti dalle imposte stabilite a livello federale agli enti statali e municipali, è anche vero che essa non ha consentito il raggiungimento dello stesso grado di autonomia finanziaria di cui gli enti subfederali avevano fruito nel primo federalismo.

In definitiva, nonostante la Carta del 1988 abbia rafforzato la posizione degli Stati e dei Municipi, come rileva Pinto Ferreira⁵¹, non è stato possibile arrestare il progressivo affermarsi della supremazia finanziaria dell’Unione sugli Stati.

IV. Il riparto di competenze tributarie in Messico ha subito il condizionamento della dottrina elaborata nel XIX secolo dalla Suprema Corte di Giustizia, che aveva aderito alla c.d. “tesi di Hamilton” la quale, con riguardo all’aspetto in esame, presupponeva che in materia di imposizione fiscale la Federazione disponesse delle sole facoltà espressamente previste e che essa fosse la sola competente ad imporre tributi in determinate materie, mentre su tutto il resto avrebbero potuto esercitare le facoltà tributarie tanto la Federazione quanto le entità subfederali. Come evidenziato da Carpizo⁵², quest’orientamento causò in Messico di un’anarchia fiscale che ebbe rilevanti conseguenze, non ultima la questione della doppia imposizione.

La Costituzione del 1917 ha mantenuto, almeno formalmente, il sistema che si era rivelato, già nel secolo precedente, tanto problematico. Infatti il suo art. 73, comma XXIX-A prevede, tra le facoltà del Congresso dell’Unione, la competenza impositiva esclusiva della Federazione con riguardo ad una serie di tributi. In applicazione del principio del federalismo residuale in favore degli Stati, accolto dall’art. 124, s’intende peraltro che le restanti imposte e tributi siano di competenza degli enti subfederali.

⁵⁰ ALEJANDRO PÉREZ HUALDE, *Coparticipación de impuestos: hacia un federalismo concertado*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1998, 17.

⁵¹ LUIZ PINTO FERREIRA, *Curso*, op. cit., 553.

⁵² JORGE CARPIZO, *El federalismo mexicano en la actualidad*, op. cit., 210-211.

Diversa, tuttavia, è stata l'interpretazione data a queste norme dalla Suprema Corte che, in una nota sentenza del 1965⁵³, aveva abbracciato un orientamento tutt'oggi seguito. Secondo la Suprema Corte, la Costituzione, in materia di imposizione fiscale, non avrebbe optato per un riparto di competenze tra Federazione e Stati, quanto, piuttosto, per un sistema complesso le cui direttrici fondamentali sarebbero: 1^a) il concorso di tributi federali e statali sulla maggior parte delle fonti di entrata; 2^a) determinate limitazioni alla competenza impositiva degli Stati attraverso la previsione di una riserva espressa e concreta di talune materie al Congresso dell'Unione (art. 73, comma XXIX-A); 3^a) restrizioni positive - sarebbe a dire, espressamente previste nell'articolato costituzionale: così gli artt. 117, commi V, VI, VII e 118 - al potere tributario degli Stati.

Le conseguenze di questa interpretazione avrebbero avuto forti ripercussioni sul già notevole squilibrio finanziario tra Federazione e Stati.

A far fronte alla situazione è intervenuto il c.d. "sistema nazionale di coordinamento fiscale", approvato con una Legge del dicembre 1978 che, secondo Valencia Carmona⁵⁴, rappresenta un apprezzabile sforzo in vista del consolidamento delle finanze locali (ossia statali) e municipali. Tale sistema è teso a stabilire una certa congruenza tra gli ordinamenti tributari della Federazione e degli enti locali (Stati, *Distrito Federal* e *Municipios*), attraverso la concreta individuazione delle risorse spettanti a ciascuno di tali enti territoriali nell'ambito delle entrate federali. Il coordinamento si articola sulla base di un accordo cui aderisce l'ente in questione, e le quote spettanti vengono attribuite attraverso un fondo generale.

D'altra parte, mediante un Decreto del 6 agosto 1997 è stato approvato il programma per un nuovo federalismo, che include fra le sue sezioni quella denominata "federalismo fiscale", cosa che la dice lunga sulla diffusa consapevolezza della necessità di modificare le norme che regolavano la compensazione finanziaria nel federalismo messicano.

V. La Costituzione venezuelana del 1864 lasciava agli Stati la facoltà di amministrare liberamente i propri prodotti naturali. Tuttavia, la Carta fondamentale del 1881 diede origine ad un processo di accentramento tributario, ulteriormente accentuato dalla successiva Costituzione del 1935. A partire da quel momento, gli Stati persero la quasi totalità delle loro competenze in materia tributaria, e le loro entrate furono alimentate quasi esclusivamente da una voce del bilancio annuale nazionale, che divenne nota con la denominazione di "*situado constitucional*" [rendita costituzionale, n.d.t.].

La Costituzione del 1961, immediatamente precedente a quella attualmente in vigore, non solo mantenne il sistema previgente e, dunque, la tendenza centralizzatrice ma, addirittura, giunse ad accentuare le facoltà di intervento del potere centrale in materia. In attuazione della Carta costituzionale, la Legge Organica di coordinamento del "*situado*",

⁵³ Parte della citata sentenza può leggersi nell'opera di SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1995, 296.

⁵⁴ SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano...*, op. cit., 296.

del 1974, stabili che gli enti federali potessero disporre liberamente solo del 50% del “*situado*” stesso, dovendo, invece, attribuire alla quota restante la destinazione stabilita dai programmi di investimento previsti dagli accordi obbligatori conclusi tra gli Stati e gli organismi nazionali corrispondenti.

La situazione subì una leggera modifica a seguito dell’approvazione della Legge Organica sul Decentramento, del 1989. Nel 1993, l’introduzione a livello federale dell’imposta sul valore aggiunto permise il finanziamento del “Fondo intergovernativo per il decentramento”, di nuova creazione.

Questo era il panorama che si presentava all’entrata in vigore della Costituzione del 1999, la quale, in materia di competenze tributarie degli Stati, segue molto da vicino le linee già tracciate nel 1961, sebbene, come ricorda Brewer⁵⁵, vi sia stato un momento, durante le discussioni in sede costituente, in cui sembrò prevalere l’istanza di una maggiore autonomia economica degli Stati; tendenza infine stroncata, cosicché gli Stati continuano oggi ad essere completamente dipendenti dal “*situado constitucional*”, che addirittura può subire decrementi e al quale è stato imposto un limite massimo del 20% delle entrate ordinarie stimate in sede di bilancio preventivo; soglia che la Carta del 1861 non prevedeva, poiché gli unici limiti in essa contemplati avevano riguardo ai minimi.

VI. Una considerazione d’insieme delle norme che disciplinano la compensazione finanziaria nei federalismi latinoamericani ci mostra, con l’unica eccezione, forse, del Brasile, l’esistenza di un processo storico analogo, che ha condotto alla progressiva perdita di autonomia tributaria degli Stati a vantaggio della Federazione; processo che si mostra con particolare evidenza in Argentina e Venezuela. In Messico, anziché di uno spoglio delle potestà tributarie statali, sarebbe forse più corretto parlare di un’anarchia fiscale; anarchia causata dal rigido riparto di competenze in materia tra l’Unione e gli enti federali, che si è tradotta in un corrispondente squilibrio finanziario tra la Federazione e gli Stati membri, rilievo valevole anche per il Brasile – benché la Costituzione del 1988 abbia delineato le regole che presiedono alla compensazione finanziaria con una sensibilità maggiore nei confronti delle competenze tributarie degli Stati membri della Federazione -.

Per fare fronte al grave squilibrio economico tra la Federazione e gli enti territoriali che la integrano, tratto che pur essendo comune a quasi tutti i sistemi federali dei nostri tempi si presenta con maggiore evidenza nei federalismi dell’America latina e che - inutile dirlo - incide in maniera molto negativa sull’autonomia degli Stati membri, sembrano doversi assumere accorgimenti di questo tipo: la previsione di programmi ed organi di compartecipazione, che rendano possibile l’intervento delle entità subfederali nel processo che deve condurre ad un maggior finanziamento delle stesse; e ciò, innanzitutto, mediante un più ampio trasferimento dei fondi impositivi riscossi dalla Federazione, ma anche attraverso la ricerca di soluzioni più efficaci in vista di uno sviluppo sociale e regionale maggiormente effettivo, equilibrato e solidale.

⁵⁵ ALLAN R. BREWER-CARÍAS, *La Constitución de 1999*, op. cit., 156.

Si deve peraltro rilevare che questi progressi, pur importanti, non sarebbero sufficienti. Sarà, infatti, necessario fare luogo a riforme costituzionali o legislative che attribuiscono una maggiore capacità finanziaria agli Stati affinché, dotati di maggiori possibilità in tal senso, essi possano giungere ad una più ampia autonomia politica.

g) L'intervento federale

I. L'intervento federale è il procedimento attraverso il quale l'Esecutivo federale cerca di ristabilire l'ordine giuridico violato - presumibilmente in modo grave - in uno Stato membro, in presenza dei presupposti specificamente individuati dalla Costituzione federale.

L'istituto trova le sue origini nella Costituzione nordamericana (art. 1, comma 8, parte XV), ed in una sua legge di attuazione del 1972, riformata tre anni più tardi ed applicata per la prima volta dal Presidente Washington nel 1974, per soffocare la c.d. "Whisky insurrection". La Corte Suprema appoggiò l'istituto in una sentenza del 1895, che avallò l'intervento ordinato nel 1894 dal Presidente Cleveland, consistente nell'invio di truppe federali nella città di Chicago al fine di reprimere una rivolta interna.

II. Il comune denominatore dell'istituto in Argentina e Brasile è stato, almeno in un primo momento politico-costituzionale, l'imprecisa determinazione a livello costituzionale e l'uso incontrollato e incontrollabile del medesimo.

In Argentina i dati sull'intervento federale indicano un ricorso a tale strumento oscillante tra le 150 e le 200 volte, dal 1853 ai giorni nostri e, dunque, una media di un intervento all'anno. In Brasile si è constatato che l'abuso dell'intervento federale è stato una delle principali cause dell'indebolimento della prima Repubblica, poiché, secondo Pinto Ferreira⁵⁶, esso ha avuto come effetto principale quello di favorire il Caudillismo.

La riforma costituzionale argentina del 1994 ha individuato nel Congresso l'organo competente a decidere sull'intervento, salva l'ipotesi in cui le sue attività siano sospese, caso nel quale toccherà al Presidente decretarlo, convocando contemporaneamente il Congresso, affinché sia il potere legislativo a pronunciarsi in merito (approvandolo o revocandolo).

In Brasile, a fronte dell'uso abusivo dell'istituto, che aveva caratterizzato le ultime decenni, la Costituzione del 1946 procedette ad una disciplina molto specifica di tale strumento e la Carta del 1967 ampliò il numero dei presupposti materiali dell'intervento, ulteriormente incrementati dalla riforma del 1969 e ragionevolmente ridotti dalla Carta del 1988.

In Messico non esiste l'istituto dell'intervento federale inteso "strictu sensu", che è invece sostituito vantaggiosamente, sotto il profilo della sua operatività interventista, dalla c.d. "sparizione di poteri". La "dichiarazione che sono spariti i poteri di un ente subfederale" era prevista dall'art. 76.V della Costituzione del 1917, come facoltà esclusiva

⁵⁶ LUIZ PINTO FERREIRA, *Curso...*, op. cit., 325.

del Senato; l'istituto, tuttavia, ha favorito l'intervento abusivo del Presidente della Repubblica sui Governatori degli Stati. La mancata attuazione costituzionale di quella norma e, in particolare, dei presupposti giuridici che potevano giustificare la valutazione dell'opportunità, da parte del Senato, di procedere alla dichiarazione della "sparizione di poteri" di uno Stato, ebbe il suo culmine il 5 novembre 1970: dopo trent'anni nei quali il progetto di legge regolamentare delle parti V e VI dell'art. 76 della Costituzione - progetto già approvato dal Senato nel 1939 - era rimasto in sospenso, la Camera dei Deputati, in soli dieci minuti, decise di archiviare la questione sulla base della considerazione che essa "riguarda più un problema politico che essenzialmente giuridico"⁵⁷.

In Venezuela l'istituto non esiste poiché, dal 1925 al 1989, per decisione del Generale Gómez, era stato il potere nazionale a designare i Governatori degli Stati. In tale contesto normativo, l'intervento federale non avrebbe avuto alcuna utilità, dal momento che il Governatore poteva essere liberamente rimosso o nominato dal Presidente della Repubblica. Sebbene la Costituzione del 1999 abbia mantenuto il sistema elettorale previsto per i Governatori da una precedente legge del 1988 - riformata un anno dopo e applicata per la prima volta nel 1990 -, la Carta costituzionale attualmente in vigore in Venezuela non fa alcun riferimento all'intervento federale, probabilmente perché, a fronte della scarsissima autonomia costituzionale riconosciuta agli Stati, i Costituenti non lo ritennero necessario.

4. La realtà federale in America Latina e le sue prospettive future

Defederalizzazione, snaturamento, violazione, deformazione, vanificazione, forzatura, nominalismo...ecc., sono alcune delle espressioni utilizzate da ampie fasce della dottrina dei quattro Paesi (e di altri luoghi) per cercare di rappresentare realisticamente la situazione del federalismo in quest'area geografica.

In effetti sono pochi i principi relativi all'organizzazione dello Stato che hanno subito un processo di degrado forte come quello sofferto in America Latina dal principio federale. È un luogo comune il fatto che il federalismo sia in crisi da almeno cinquant'anni⁵⁸. D'altra parte, per crisi del federalismo, in precedenza e con riferimento ad altre aree geografiche, si intendeva indicare, piuttosto che il suo fallimento, il processo evolutivo di tale modello, segnato chiaramente dal passaggio da un "federalismo duale" ad un "federalismo cooperativo". Tale fenomeno, del resto, altro non è che la conseguenza dell'equilibrio dinamico tra unità e diversità, tra le tendenze centripete e centrifughe che caratterizzano il federalismo e che si traducono nei suoi continui adattamenti, in vista del

⁵⁷ Cfr., al riguardo, JORGE CARPIZO, *Federalismo En Latinoamérica*, op. cit., 75.

⁵⁸ Si ricordi, al riguardo, lo studio ormai classico di ROGER PINTO, *La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, LGDJ, Parigi, 1951.

suo progressivo adeguarsi alle nuove realtà ed esigenze sociali, culturali, economiche e politiche.

In America Latina, sicuramente, la tensione che ha caratterizzato i rapporti tra i distinti enti territoriali è stata maggiore, più sentita che in altri sistemi federali, finendo per perdere il proprio equilibrio in favore del potere decisamente più forte: quello federale o nazionale. Il contesto storico in cui nacque il federalismo in tale area può fornire spiegazioni alquanto esaurienti sulle ragioni di questa maggiore tensione e del conseguente minore equilibrio.

Il processo di espansione dell'orbita federale è stato comune ai quattro Paesi della zona, spinto in modo galoppante, come ebbe a dire Frías⁵⁹, dall'inarrestabile incremento del predominio degli esecutivi centrali. Da un altro punto di vista, i problemi economici hanno aggravato la situazione degli enti subfederali, debilitandoli finanziariamente al punto da lasciarli in una situazione di precarietà e di estrema dipendenza dal potere centrale, svuotando in fatto di contenuti l'espressione "autonomia politica". Ad un tale degrado del federalismo ha contribuito anche l'abusivo ricorso all'intervento federale, specialmente in Argentina e Brasile.

Questa tendenza centripeta del federalismo latinoamericano - che, come si è detto, è una costante storica con scarse eccezioni - si è accentuata nel XX secolo⁶⁰.

Le riforme costituzionali e le nuove Costituzioni di fine secolo non hanno contribuito - non almeno nella misura necessaria - ad attenuare o risolvere, pur parzialmente, il problema. Ciò tuttavia non deve far disconoscere che sono stati fatti dei passi, timidi in certi casi, più decisi in altri, verso un federalismo di taglio cooperativo, nel quale gli enti territoriali integranti la Federazione avessero un ruolo di maggiore spicco, in accordo con le attuali tendenze del federalismo del nostro tempo.

Il futuro del federalismo rimane, peraltro, incerto, sebbene in America Latina sembra possano ravvisarsi, con diversi livelli di affidabilità e di intensità, i segni di un processo di inversione della tendenza centralizzatrice durata per quasi due secoli. Al successo di tale processo, appena agli inizi, potrebbe contribuire notevolmente il fatto che il federalismo, come ha notato Valencia Carmona⁶¹ con riferimento al Messico - riflessione che, peraltro, sembrerebbe valere anche per Argentina e Brasile, ma forse non per il Venezuela - conserva ancora, nonostante le sue penose vicissitudini, il rango di dogma politico-costituzionale, venendo considerato, a ragione, garanzia di libertà, di sviluppo democratico e di efficacia nella gestione amministrativa di territori tanto estesi come quelli degli Stati federali di quell'area

⁵⁹ PEDRO JOSÉ FRÍAS, *Introducción al Derecho Público Provincial*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980, 62.

⁶⁰ Su tale rilievo v., tra gli altri,), con riguardo al Venezuela, ALLAN R. BREWER-CARÍAS (in *Instituciones políticas y constitucionales*, tomo II, 3ª ed., Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas/San Cristóbal, 1996, 341) e, con riferimento al Brasile, CELSO RIBEIRO BASTOS (in *Curso de Direito Constitucional*, 14ª ed., Editora Saraiva, SaoPaulo, 1992, 274).

⁶¹ SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano...*, op. cit., 293.