

Nel prossimo numero...

G. AMBROSINI, “UN TIPO INTERMEDIO DI STATO TRA L’UNITARIO
E IL FEDERALE CARATTERIZZATO DALL’AUTONOMIA REGIONALE”

IN RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO E DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, 1933, PP. 93-100

EDITORIALE

Anna Maria Poggi*

Il pregevole scritto di Gaspare Ambrosini riveste un’importanza notevole negli studi di diritto regionale. Con esso non solo giungono a maturazione, delineandosi con precisione, idee e valori che avevano animato il dibattito politico-istituzionale sul regionalismo sin dai tempi dell’unificazione, ma, allo stesso tempo, si intravedono i complessi dilemmi di cui, ancora oggi, è inevitabilmente intrisa la formula dello Stato regionale.

L’unificazione, come noto, costituì un momento quasi originario del dibattito, e non sorprendentemente. Lo stesso principio “unitario” era oggetto di interpretazioni diverse, come dimostrò ampiamente il dibattito parlamentare sui quattro progetti di legge presentati da Minghetti alla Camera il 31 marzo 1861, deliberati dal Consiglio dei Ministri sotto la

* Università degli Studi di Torino, a.poggi@unito.it.



presidenza di Cavour. Nonostante il grande e generoso impegno del governo nel far prevalere l'idea di un necessario temperamento tra unità nazionale e autonomia amministrativa locale attraverso l'istituzione delle regioni, alla fine prevalse il sistema unitario accentrato vigente in Piemonte, complice anche la prematura scomparsa di Cavour.

L'intento mazziniano circa il necessario riconoscimento della regione fu ripreso dopo la Prima guerra mondiale grazie ad una molteplicità di fattori, tra cui l'impulso che al regionalismo conferì l'opera di don Luigi Sturzo, che lo inserì nel programma del Partito popolare italiano. Ma l'avvento del regime fascista fece registrare una nuova battuta d'arresto.

Ed è nel bel mezzo della vigenza del regime (quindi con notevole anticipo rispetto alla discussione che si innesterà successivamente in Assemblea Costituente) che si inserisce la riflessione di Ambrosini, che trae spunto dall'osservazione di due esperienze di forme di stato (la monarchia austriaca e la Costituzione spagnola del 1931), che evidenziavano un modello che, distaccandosi sia dallo stato unitario che da quello federale, poneva interrogativi rispetto alla suddetta distinzione, ancora ben salda nella riflessione scientifica.

Si tratta, annota il Nostro, «di Stati che partecipano alle caratteristiche dell'uno e dell'altro tipo in quanto le collettività territoriali maggiori che li costituiscono (province o regioni) hanno poteri molto più estesi e di natura diversa di quelli delle corrispondenti collettività territoriali degli Stati unitari, senza arrivare però ad acquistare la posizione e la dignità degli Stati membri di uno Stato federale» (p. 93).

Richiamando, poi, la formula contenuta nell'art. 1 della costituzione spagnola, centra il punto che gli interessa approfondire: con essa si dava vita «ad un tipo di Stato che andava differenziato dai due tipi classici, l'unitario e il federale» (p. 94).

Non è certo la prima volta che si segnala la novità incarnata sul punto dalla Costituzione spagnola (è di un anno prima, il 1932, un ampio studio di Annibale Carena sul regionalismo spagnolo pubblicato negli Annali di

scienze politiche dell’Università di Pavia), ma è certo originale e organica la descrizione delle implicazioni che tale novità avrebbe comportato.

Vale la pena, prima di delineare tali implicazioni, fermarsi su un’annotazione che Ambrosini pone come *incipit* della propria analisi e su cui si tornerà anche in chiusura: la scelta della costituzione spagnola per uno «stato integrale compatibile con l’autonomia dei municipi e delle regioni» non è frutto di “velleità teoriche”, bensì dell’esigenza di far convivere il particolarismo catalano e il principio unitario. Del resto, commenta il Nostro, «quasi sempre è il cozzo delle forze politiche che determina la nascita di istituti politici nuovi, che non trovano posto nelle categorie in precedenza formulate dalla dottrina e che vanno perciò a formare delle categorie nuove».

L’adesione alla concezione “dinamica” del federalismo (C.J. Friedrich), applicata questa volta alle novità austriaca e spagnola, è netta, in un momento in cui nella dottrina prevale invece la concezione statica della modellistica classica. Dunque, anche il regionalismo è un “processo”, sia che venga poi ricostruito teoricamente come evoluzione dello stato unitario ovvero come corruzione dello stato federale. Se l’equilibrio dei poteri (anche quelli politici) è sempre in evoluzione, ed è sottoposto a continue dialettiche, il punto di approdo può sempre cambiare, il che non equivale, tuttavia, a considerarne impossibile la positivizzazione, come vedremo, in regole costituzionali.

La transazione politica avvenuta in Spagna (che richiama in qualche misura quella austriaca più lontana nel tempo e per l’A. di minor interesse) aveva dunque dato vita ad un tipo di Stato «intermedio, il cui contrassegno caratteristico è costituito dall’istituto delle autonomie provinciali o regionali. Perciò potrebbe chiamarsi ‘*Stato caratterizzato dalle autonomie regionali*’» (p. 95).

Che si trattasse di un passaggio epocale, in cui prendeva forma e sostanza lo Stato regionale, secondo l’intuizione del Nostro, sarà poi confermato a posteriori dalla manualistica di diritto regionale, che individua nella Costituzione spagnola del 1931 (presto spazzata via dal

franchismo) l'“invenzione” (A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2013, p. 10) delle regioni, sicuramente il modello principale di riferimento (P. Caretti – G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2019, p. 3).

Veniamo ora al carattere principale di tale nuova tipologia: «pur essendo dotate di ‘diritti propri’ non riescono ad assumere la qualità e dignità di Stati membri di uno Stato federale (ragione per cui si parlò di frammenti di Stato); d'altra parte, appunto, perché dotate di ‘diritti propri’ si differenziano nettamente dalle consimili collettività territoriali (province o regioni), anche fortemente decentrate, degli Stati unitari» (p. 95).

I “diritti propri” cui Ambrosini si riferisce si radicano nel concetto di autonomia: per quanto, infatti, il decentramento possa spingersi ad essere “forte decentramento autarchico”, esso implica sempre e comunque «l'idea di trapasso, di trasferimento, di delegazione di poteri” (p. 95). Mentre autonomia implica “riconoscimento o conferimento irrevocabile di poteri”, che assumono natura costituzionale.

Ciò che va sottolineato è che, quando Ambrosini introduce tale distinzione, va ancora per la maggiore nel nostro Paese la teorizzazione di Santi Romano (ne il *Decentramento amministrativo* del 1897, applicata agli enti territoriali ne *Il Comune* del 1908 e ripresa nel *Corso di diritto amministrativo* del 1928), secondo cui anche gli enti territoriali (comuni e province per intenderci) costituivano proiezione del decentramento autarchico. Del resto Romano non faceva altro che adattare al nostro sistema un concetto che aveva salde origini, poiché l'autarchia caratterizzava il problema dello stato moderno in quanto si poneva come lo strumentario giuridico che proiettava plasticamente l'idea del “limite” indirizzato dal superiore interesse del bene comune.

Si dovrà arrivare a M.S. Giannini (voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 356-366) per vedere affermato finalmente il concetto di autonomia quale capacità di indirizzo politico autonomo, anche dallo Stato, in tal modo riallacciandosi ad Ambrosini. Nemmeno l'entrata in vigore della Costituzione, con l'art. 5,

riuscì infatti a scalfire la teorizzazione romaniana sul terreno degli enti territoriali. Quando ciò avvenne, poi, in qualche misura, lo stesso Ambrosini veniva in parte superato, poiché la radice di quei “diritti propri” che egli aveva individuato quale carattere originario dello stato regionale vennero dalla prevalente dottrina collegati al principio democratico e al diritto delle comunità locali (v. tra gli altri, G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Principi fondamentali, I, Artt. 1-12, Bologna, 1975; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994).

Dunque, la novità concettuale è di estremo rilievo, come il Nostro rimarca: «la differenza che intercede tra il sistema delle regioni autonome e quello delle provincie, anche fortemente decentrate, dello Stato unitario, è così ampia e profonda da non consentire che i due sistemi vengano considerati, come vorrebbe la dottrina cui accennammo, quali due sottospecie di uno stesso tipo di Stato, l’unitario».

Anzitutto, la provincia costituisce nello stato unitario un’entità amministrativa, mentre la regione è nello stato regionale un’entità politica, con una propria individualità ed una propria volontà, che pur stando dinanzi allo Stato con “subordinazione” non può comunque da questo essere soppressa, finché la costituzione la preveda. Essa ha insomma un “diritto all’esistenza”, e nulla di simile compete a nessuna delle collettività comprese nello Stato unitario.

Da ciò, discende, in secondo luogo, il diritto alle competenze: non si tratta, infatti, «come per le provincie degli Stati unitari, di competenze delegate e revocabili, ma di competenze divenute veramente proprie, che sono sotto la garanzia della costituzione e che debbono perciò essere rispettate finché la costituzione resta in vita» (p. 97).

In terzo luogo, l’esercizio delle attività di tali enti nello stato unitario è soggetto a vigilanza e controllo dello stato, che ad essi si può sempre sostituire, mentre nello stato regionale le regioni mantengono una competenza che non può essere invasa, se non nei modi e nei casi espressamente e tassativamente previsti dalla costituzione.

Pertanto, conclude il Nostro, le regioni autonome hanno rispetto allo Stato, Parlamento compreso, «dei diritti intangibili, quali il diritto all'esistenza, e il diritto al mantenimento e rispetto della propria competenza esclusiva» (p. 98).

Più di dieci anni dopo, nella sede dell'Assemblea costituente, Ambrosini assumeva un ruolo "guida" nell'elaborazione delle norme costituzionali in materia di regioni (in seno alla Commissione dei settantacinque presiedette il "Comitato dei dieci", in cui prese corpo l'idea delle regioni come ente intermedio tra stato e comuni). I toni con cui espose il progetto erano di certo più concilianti, vista la necessità di giungere ad un accordo politico tra i liberali e i partiti della destra (che rifacendosi al modello statutario non vedevano di buon occhio il novello istituto), tra i comunisti (all'interno dei quali prevaleva il modello statalista) e i cattolici (gli unici a difendere senza riserve le regioni).

Nella Relazione sulle autonomie regionali scriveva: «Vero è che i diritti attribuiti dallo Stato alla Regione diventano 'diritti costituzionali propri' di questa, garantiti in modo più efficace che i diritti di tutti gli enti autarchici in genere; ma restano diritti che lo Stato ha attribuito alla Regione, ma che domani, con la procedura prestabilita per le norme di carattere costituzionale, potrebbe anche modificare, in seguito ad una valutazione diversa dei fattori preesistenti o alla presa in considerazione di fattori sopravvenuti; valutazione che farà col suo criterio, tenendo bensì conto degli interessi della Regione, ma in vista degli interessi generali della Nazione».

Coerentemente con quanto già aveva scritto anni prima, insomma, i nuovi istituti penetrano in un ordinamento non tanto in virtù di "velleità teoriche", quanto per il "cozzo" tra le forze politiche circa la loro essenza e natura.

In ogni caso, le linee portanti del progetto erano quelle già enunciate nello scritto che qui si commenta: la regione da ente amministrativo ad «ente dotato di funzioni che le fanno assumere rilievo e portata di carattere costituzionale». Con la conseguenza, anzitutto e quale elemento

qualificante rispetto agli altri enti autarchici, dell’attribuzione ad essa di una potestà legislativa primaria e di integrazione, sebbene limitatamente «a talune materie di stretto o di prevalente interesse locale».

In tal modo, i “diritti attribuiti alla Regione” non si sarebbero potuti modificare con semplice legge ordinaria, bensì con legge costituzionale, con l’ulteriore conseguenza dell’attribuzione della facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale contro leggi dello stato invasive della propria competenza.

Rimaneva così confermata la fondamentale distinzione tra decentramento e autonomia: nello stato regionale, infatti, non più del primo si sarebbero potuto parlare, bensì della seconda in virtù di quei «’diritti propri’ non modificabili con legge ordinaria e garantiti con un’azione esperibile avanti alla Corte Costituzionale».

Certo è che – al di là delle considerazioni problematiche che seguiranno – quel progetto, già enunciato più di dieci anni prima, diventa il Titolo V della Costituzione del 1948. Non solo, ma le categorie concettuali enunciate sono ancora oggi quelle presenti nella manualistica di diritto regionale: autonomia e non decentramento; autonomia quale categoria costituzionale; soggettività politica. Per onestà intellettuale va rimarcata la carenza, nello scritto del 1933, della sottolineatura della regione come ente territoriale, proiezione della collettività stanziata sul territorio, che forse, ma è solo un’ipotesi, era dovuta all’adesione all’ideologia fascista che in quel periodo caratterizzava la Sua altra produzione scientifica. Un’adesione che ha eccessivamente penalizzato il suo pensiero, troppo poco valorizzato rispetto all’innovazione e all’originalità di cui fu portatore.

È però anche vero che il nesso regione-collettività territoriale compare nella Relazione all’Assemblea costituente, per probabile influsso del pensiero di Sturzo, più volte ripreso nella stessa Relazione, ed in cui elettività e rappresentatività del nuovo ente sovrastano e si impongono sull’impostazione meramente efficientistica della necessità di un governo decentrato. Anche è probabile che la necessità di giungere ad un accordo

tra le parti politiche sull'istituzione del nuovo ente passasse inevitabilmente per la strada della democraticità, contrassegno della nascente Repubblica.

All'inizio di queste poche note si è accennato a come Ambrosini avesse anche delineato il “dilemma” che avvolge lo stato regionale, proprio in quanto “intermedio” tra lo stato unitario e lo stato federale. Così lo esprimeva: «Certamente si tratta di un sistema che sembrerebbe destinato ad agire soltanto in una fase transitoria, in quanto le collettività autonome viventi nel seno di una collettività più vasta superiore parrebbero destinate: o ad affermare vieppiù la propria personalità arrivando ad assumere la qualità di Stati membri o addirittura di Stati indipendenti svincolati da qualsiasi rapporto di subordinazione verso la collettività superiore; ovvero a subire l'influenza assimilatrice ed unitaria di questa collettività, con l'attenuare sempre più la propria autonomia sino al punto di svuotarla di ogni contenuto e di ridursi allo stato di collettività semplicemente autarchiche decentrate completamente soggette ad libitum alla collettività superiore».

Ma poi, con il consueto realismo che Lo caratterizzava – e certamente consapevole del fatto che non si trattava di avvicendamento di modelli, ma di concreti processi politici – osservava come, piuttosto che di avvicendamento, avrebbe dovuto ragionarsi in termini di contemporanea e commista adozione sia del principio unitario che di quello federale.

Insomma, quello che oggi la dottrina unanime avverte quando sostiene che va trovato un equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle della differenziazione.