

UN TIPO INTERMEDIO DI STATO TRA L'UNITARIO E IL FEDERALE

CARATTERIZZATO DALL'AUTONOMIA REGIONALE

per il

Prof. GASPARE AMBROSINI

Ordinario nella R. Università di Palermo.

SOMMARIO: 1. Il sistema dell'autonomia regionale. – 2. Perché dà luogo alla costituzione di un tipo di Stato diverso dall'unitario e dal federale. – 3. Perché non può parlarsi di « decentramento », ma deve parlarsi di « autonomia ». – 4. Differenza tra le regioni autonome e le provincie dello Stato unitario. – 5. Differenza tra le regioni autonome e gli Stati membri dello Stato federale.

1. – Nello studio della distinzione tra Stati unitari e federali capita di trovarsi di fronte ad organizzazioni statuali, per la cui qualifica può sorgere dubbio.

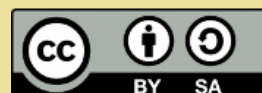
Si tratta di Stati che partecipano alle caratteristiche dell'uno e dell'altro tipo in quanto le collettività territoriali maggiori che li costituiscono (provincie o regioni) hanno poteri molto più estesi e di natura diversa di quelli delle corrispondenti collettività territoriali degli Stati unitari,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

E' il caso della cessata monarchia austriaca (sistema vigente dal 1867 al 1918) e dell'attuale repubblica spagnuola (1).

Gli scrittori non avevano mancato di mettere in rilievo la peculiarità dell'organizzazione austriaca, notando i punti di concordanza e di discordanza con le rispettive organizzazioni degli Stati unitari e federali, ma non s'erano però decisi a considerare l'austriaco come un tipo di Stato a sè stante ed avevano continuato a comprenderlo nella categoria degli Stati unitari quantunque fortemente decentrati, caratterizzati cioè dal decentramento così detto provinciale, *durch Länder*.

Gli attuali costituenti spagnuoli invece credettero opportuno, nell'adottare un sistema che può per parecchi rispetti considerarsi

(1) Fermiamo l'attenzione su queste due costituzioni che ci sembrano più tipiche. Un assetto territoriale simile a quello di cui ci occupiamo è previsto nell'articolo 6 della costituzione della Lituania, che ha trovato applicazione per il territorio di Memel, e nel par. 3 della costituzione della Cecoslovacchia, limitatamente ad una regione, Rutenia sub-carpatica. In ambedue i casi si tratta di impegno internazionale assunto dai due Stati al momento della loro nascita; impegno al quale per altro la Cecoslovacchia non ha ancora, in concreto, dato adempimento.



simile all'austriaco, dare espressamente una nuova qualifica allo Stato da essi organizzato, e dissero: « La Repubblica costituisce uno Stato integrale compatibile con l'autonomia dei municipi e delle regioni » (art. 1 cap. 2 della costituzione). Vollero con ciò affermare che costituivano un tipo di Stato che andava differenziato dai due tipi classici, l'unitario e il federale.

2. – E' giustificata tale differenziazione e la denominazione data a questo tipo diverso di Stato?

Non esitiamo a rispondere affermativamente.

Qualche riserva può farsi, è vero, per la denominazione; ma non era facile trovarne una nuova, diversa e più sintetica. Comunque l'insieme del testo del secondo capoverso dell'art. 1 è abbastanza espressivo. Più che nella sua prima parte, dove si adopera l'attributo di « integrale » che resta indefinito, è nella seconda parte che deve trovarsi la caratteristica del tipo di Stato che i costituenti spagnuoli vollero adottare « ... Stato integrale, *compatibile con l'autonomia dei comuni e delle provincie* ».

L'espressione denota quasi o per lo meno implica e fa pensare ad una situazione di contrasto tra fautori di opposti sistemi che finirono per accordarsi su una formula di transazione.

E c'era infatti il contrasto tra i fautori del particolarismo locale, propugnato specialmente dalla Catalogna, che per affermare e conservare differenziata la propria personalità richiedevano l'adozione del sistema federale, ed i fautori del principio unitario, a cui la maggioranza della Spagna restava fedele affinché le varie forze locali continuassero a restar fuse nella vita e per la grandezza del tutto. Tale contrasto, che pareva insolubile perché nessuna delle due correnti riusciva a prevalere, venne infine composto con una transazione mediante la formula dell'art. 1 della costituzione sopra riportata.

L'adozione di questo sistema fu determinato non da esigenze o velleità teoriche, ma da necessità d'indole essenzialmente pratiche.

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.

Determinata non da schemi teorici prestabiliti, ma da bisogni pratici nacque nel 1787 negli Stati Uniti d'America lo « Stato federale » con l'abbandono del sistema della confederazione, ma senza l'adozione de sistema del tipo classico di Stato, l'unitario. La

federazione rappresenta il risultato di un contrasto conclusosi con una transazione tra gli opposti principii.

Attraverso ad un processo simile di contrasto e di transazione è nato il nuovo tipo di Stato, di cui ci occupiamo. Esso può dirsi già sostanzialmente formato, per ragioni simili di contrasto e di transazione, in Austria, con l'ordinamento costituzionale del 1860-61, divenuto definitivo nel 1867 e durato fino al 1918. Adottando un identico sistema, i costituenti attuali della Spagna ne hanno maggiormente e diremmo quasi intenzionalmente messo in rilievo i contorni, escogitando un'apposita denominazione allo scopo di differenziare anche formalmente questo tipo di Stato, sia dal tipo unitario che da quello federale.

Si tratta di un tipo intermedio, il cui contrassegno caratteristico è costituito dall'istituto delle autonomie provinciali o regionali. Perciò potrebbe chiamarsi « *Stato caratterizzato dalle autonomie regionali* ».

Le maggiori collettività territoriali esistenti nel suo seno (le chiameremo sempre, d'ora in poi, « regioni » per distinguerle dalle « provincie » degli Stati unitari) si trovano in una posizione tutta particolare in rapporto agli enti simili degli altri tipi di Stato: pur essendo dotate di « diritti proprii » non riescono ad assumere la qualità e la dignità degli Stati membri di uno Stato federale (ragione per cui si parlò di frammenti di Stato); — d'altra parte, appunto perché dotate di « diritti proprii », si differenziano nettamente dalle consimili collettività territoriali (provincie o regioni), anche fortemente decentrate, degli Stati unitari.

3. — Il concetto di « forte decentramento » — che era stato adoperato dalla dottrina per contrassegnare la struttura dello Stato austriaco e classificarlo fra gli Stati unitarii fortemente decentrati, e che con lo stesso criterio e allo stesso effetto potrebbe oggi essere richiamato anche per l'attuale repubblica spagnuola — è assolutamente inadeguato alla bisogna e rappresenta anzi una fonte di insanabili equivoci.

Nel nostro caso non più « *decentramento* » di qualsiasi grado può parlarsi, giacché questo implica sempre, anche nel caso di forte decentramento autarchico, l'idea di trapasso, di trasferimento, di delegazione di poteri e comunque implicitamente della revocabilità di essi; si deve invece parlare di « *autonomia* », perché si tratta di riconoscimento o di conferimento irrevocabile di poteri in favore degli enti di cui trattasi, i quali così finiscono per essere do-

tati di « poteri propri », di natura costituzionale, in quanto affermati dalla costituzione e posti sotto la garanzia di essa.

Questo concetto dell'autonomia risponde alle esigenze attuali di differenziazione e si riattacca al significato storico dell'istituto.

Nella storia del nostro diritto tutto il periodo che va dal 1100 al 1492 è stato opportunamente denominato dal Solmi « periodo dell'autonomia », appunto perché le collettività territoriali minori esistenti nel seno delle collettività più vaste ed anzi della collettività universale, accampante il diritto alla *plenitudo potestatis* (l'impero) affermano l'esistenza di « diritti propri », che includono elementi di sovranità, pur non portando necessariamente alla distruzione dei vincoli di subordinazione con la collettività superiore.

Solo quando il particolarismo, cioè l'autonomia, trionfava completamente al punto da far cessare ogni legame tra le collettività minori ed il tutto di cui facevamo prima parte, esse assurgevano alla qualità e dignità di Stati indipendenti (*superiorem non recognescentes*).

Questo processo storico di contrasto tra parte e tutto si ripresenta nella storia, e così assistiamo alla lotta di paesi o regioni, che pretendono ad una esistenza giuridica particolare, differenziata da quella delle altre collettività territoriali.

Quando tali entità, pur non mirando o non riuscendo a conquistare la piena indipendenza né la situazione di Stato membro (ne diremo appresso la differenza), mirano o riescono soltanto a conservare o ad ottenere il riconoscimento della propria personalità politica differenziata con determinati « diritti propri » garantiti dalla costituzione, allora si può dire che si ha ugualmente una riaffermazione del principio dell'autonomia; — giacché questo principio, caratterizzato dall'esistenza di « diritti propri » è nella sua applicazione suscettibile, siccome abbiamo visto, di differenza di gradi a) consentendo l'esistenza di collettività territoriali con diritti propri, quantunque in regime di subordinazione, nel seno dello Stato, b) e potendo d'altra parte fare assurgere tali collettività al rango di Stati (dotati di completa indipendenza o soltanto dei requisiti propri degli Stati membri di uno Stato federale).

Nella prima categoria rientrano sostanzialmente gli ordinamenti costituzionali della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnuola.

E' perciò che in riguardo alle regioni di tali Stati va richiamato il principio dell'« autonomia » e non quello del « decentramento ».

4. – 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 a cui accennammo, quali due sottospecie di uno stesso tipo di Stato, l'unitario.

Nello Stato unitario la provincia costituisce in ogni caso una circoscrizione ed un'entità semplicemente amministrativa, che lo Stato crea, riconosce, modifica od anche sopprime in rispondenza a criterii di opportunità suoi, determinati dalla valutazione degli interessi generali, e non da quelli particolari della provincia; i quali ultimi talvolta possono anzi addirittura venire completamente sacrificati.

Nel sistema invece delle regioni autonome la regione non costituisce soltanto un'entità amministrativa, ma anche un'entità politica, assume cioè una propria individualità ed una propria volontà, che sta, se pur con subordinazione, di fronte a quella dello Stato, e che lo Stato non può sopprimere o violare fin quando dura in vita la costituzione.

In questo sistema la regione ha innanzitutto un diritto che può chiamarsi diritto all'esistenza; diritto che non compete alle collettività consimili esistenti nel seno degli Stati unitarii.

Lo stesso è a dirsi della competenza.

Negli Stati unitari le provincie, come gli altri enti, hanno, è vero, una competenza propria anche esclusiva; ma si tratta di competenza che lo Stato può in qualsiasi momento modificare od addirittura revocare, con una semplice legge ordinaria.

La ripartizione delle competenze è quindi di natura profondamente diversa di quella che si ha nel sistema delle regioni autonome, le cui attribuzioni esclusive non possono essere modificate, diminuite, nè tanto meno soppresse con una legge ordinaria. E ciò perché non si tratta, come per le provincie degli Stati unitarii, 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.

Se si guarda poi all'esercizio concreto delle attribuzioni anche esclusive, riconosciute alle collettività viventi in uno Stato unitario, si osserva che l'attività dei loro organi è in maniera diversa soggetta alla vigilanza e al controllo degli organi dello Stato, i quali talvolta

possono addirittura sostituirvisi, — mentre ciò non è ammesso nel sistema delle regioni autonome, la cui sfera di competenza resta « propria » e non può mai essere invasa ed esercitata da organi del potere contrale, tranne nei casi espressamente e tassativamente previsti nella costituzione.

Adunque, diversamente che nel sistema dello Stato unitario, in cui gli enti di qualsiasi natura non possono dal punto di vista giuridico invocare dei diritti propri di fronte allo Stato, in quanto lo Stato può sempre con semplice legge ordinaria modificarli o sopprimerli (1), — nel sistema delle regioni autonome queste hanno, di fronte a tutti gli organi dello Stato, quindi anche di fronte al potere legislativo ordinario, dei diritti intangibili, quali il diritto all'esistenza e il diritto al mantenimento e rispetto della propria competenza esclusiva.

Ora è chiaro che questa situazione non può trovare spiegazione e giustificazione in base al principio del decentramento, ma sibbene in base al principio dell'autonomia, giacché è solo in grazia a questo principio (che ha insito in sé il concetto di diritto proprio e di personalità intangibile dell'ente) che l'ente minore può venire in rapporto di coordinazione o di subordinazione con altra personalità superiore, quale lo Stato, senza restare però a disposizione completa e all'assoluta mercè di essa.

Certamente si tratta di un sistema che sembrerebbe destinato ad agire solamente 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 fino al punto di svuotarla di ogni contenuto e di ridursi allo stato di collettività semplicemente autarchiche de-

(1) Per questa ragione abbiamo sostenuto che non può parlarsi di « autonomia » a proposito dei poteri spettanti alle associazioni sindacali legalmente riconosciute in base alla legge del 3 aprile 1926. Vedi il nostro scritto « *Sulla posizione giuridico-politica dei sindacati nello Stato* » in « *Atti del Primo Convegno di Studi sindacali e corporativi* », Roma, 1930-X, vol. II, pag. 159-167, e nello studio « *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni* », Roma, Libreria del Littorio, 1930, pagg. 61-68. Ed inoltre l'altro nostro scritto « *Der unitarische Charakter des Fascistischen Staates und die Lokalen Körperschaften* » in « *Europäische Revue* », 1932, pagg. 690-695.

centrate completamente soggette ad libitum alla collettività superiore.

La stessa osservazione circa il carattere transitorio del sistema viene spesso fatta a proposito dello Stato federale, considerato come destinato: a trasformarsi in Stato unitario o a scomporsi in confederazione o addirittura in tanti Stati non più legati da alcun vincolo permanente.

Non è qui il caso di soffermarsi su queste previsioni, le quali per altro riescono spesso fallaci, giacché la contemporanea e commista adozione del principio unitario (che vuol fondere le parti riguardandole in funzione e per il bene del tutto) e del principio particolarista (diretto alla preservazione della individualità delle parti e alla riserva di alcuni proprii determinati interessi di queste) sembra rispondere alle tendenze insopprimibili di alcuni popoli, come ad esempio negli Stati Uniti, nella Svizzera e nella Germania, o costituisce il solo mezzo di dare una soluzione a particolari situazioni politiche gravide di contrasti (come quella della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnuola).

5. – L'avvicinamento che abbiamo fatto, a proposito del supposto loro carattere di transitorietà, tra il sistema dello Stato caratterizzato dalle autonomie regionali e il sistema dello Stato federale non deve però ingenerare l'equivoco che si tratti dello stesso tipo di Stato.

Indubbiamente esiste tra le collettività territoriali maggiori, che costituiscono i due tipi di Stato, una affinità notevole, in quanto sia nell'uno che nell'altro esse derivano o poggiano i loro poteri su uno stesso principio, che è quello dell'autonomia; ma non perciò sono da riguardarsi sullo stesso piano.

Resta una differenza notevole che può così sinteticamente segnarsi: si ha il sistema dello Stato federale quando le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta di cui fanno parte la qualità di Stato (nel qual caso si chiameranno Stati membri); si ha invece il sistema di quello che si è denominato « Stato caratterizzato dalle autonomie regionali » quando le collettività territoriali (regioni) sono bensì dotate di autonomia, cioè di diritti proprii, che le differenziano nettamente dalle collettività consimili (province) viventi nel seno dello Stato unitario, ma non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri.

E' prudenza elementare riconoscere che si tratta di criterii di classifica che in sé hanno sempre, anche quando siano adottati da

legislatori, qualche cosa di arbitrario. Secondo il presupposto ed il punto di vista da cui si parte può variare la valutazione di uno stesso sistema. D'altra parte bisogna tener presente che la fissazione dei tipi e delle categorie è resa più difficoltosa dal fatto che il diritto positivo dei singoli gruppi di Stati, anche più affini, presenta sempre delle particolarità che non rispondono a tutti i requisiti del tipo nel quale ogni gruppo di Stati affini viene inserito.

Senonché, se si dovesse tener conto di tutte le discrepanze, sarebbe difficile ed a volta addirittura impossibile fare delle classificazioni generali, e bisognerebbe sempre limitarsi ad esporre il diritto particolare di ciascuno Stato. Il che sarebbe manifestamente eccessivo. La dottrina deve tentare le classificazioni, non facendosi naturalmente influenzare da schemi astratti prestabiliti e non forzando la realtà, ma attenendosi ad essa e costruendo sui dati più salienti e caratteristici della realtà offerti.

A giustificare la presentazione di un nuovo tipo occorre che l'organismo a cui esso si riferisce differisca notevolmente e non possa perciò trovar posto tra i tipi preesistenti. Ora, siccome s'è detto avanti e siccome sarà più concretamente dimostrato con l'esame del diritto positivo della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnuola, questo è il caso dello « Stato caratterizzato dalle autonomie regionali ».

SUNTO DELL'ARTICOLO.

L'A. sostiene che il sistema dell'autonomia regionale dà luogo alla costituzione di un tipo di Stato diverso dall'unitario e dal federale. A dimostrazione dell'assunto, differenziato il concetto di "decentramento" da quello di "autonomia", e sulla base delle costituzioni della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnuola, l'A. mette in rilievo come le "regioni autonome" differiscono sia dalle "province" dello Stato unitario che dagli "Stati membri" dello Stato federale.