

Antologia di Diritto Pubblico

Rivista semestrale | 2024 | n1

ISSN 2975-2191



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Antologia di Diritto Pubblico

N. 1 | 2024

ISSN 2975-2191

Direttore responsabile

Fulvio Cortese (Università di Trento)

Vicedirettori

Massimo Cavino (Università del Piemonte Orientale), Matteo Cosulich (Università di Trento)

Comitato di Direzione

Laura Buffoni (Università di Sassari), Massimo Cavino (Università del Piemonte Orientale),
Fulvio Cortese (Università di Trento), Matteo Cosulich (Università di Trento),
Ilenia Massa Pinto (Università di Torino), Angela Ferrari Zumbini (Università di Napoli, Federico II)

Comitato Scientifico

Raffaele Bifulco (Università LUISS Guido Carli, Roma), Roberto Bin (Università di Ferrara),
Celso Fernandes Campilongo (Universidade de São Paulo), Paolo Carta (Università di Trento),
Giacinto della Cananea (Università L. Bocconi, Milano), Thierry Di Manno (Université de Toulon),
Damiano Florenzano (Università di Trento), Anna Gamper (Leopold-Franzens-Universität Innsbruck),
Giulia Maria Labriola (Università Suor Orsola Benincasa, Napoli), Raul Letelier Wartenberg
(Universidad de Chile), Marco Magri (Università di Ferrara), Alessandro Mangia (Università Cattolica
del Sacro Cuore, Milano), Alfredo Marra (Università di Milano-Bicocca), Jean-Jacques Pardini
(Université de Toulon), Otto Pfersmann (École des Hautes Études en Sciences Sociales-EHESS, Paris),
Anna Maria Poggi (Università di Torino), Aldo Sandulli (Università LUISS Guido Carli, Roma),
Caterina Severino (Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence), Bernardo Sordi (Università di Firenze),
Vito Velluzzi (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Lorenza Violini (Università di Milano Statale)

Segreteria di Redazione

Elia Aureli (Università di Trento), Chiara Bertoldi (Università del Piemonte Orientale),
Lucilla Conte (Università del Piemonte Orientale), Francesco Dalla Balla (Università di Trento),
Vincenzo Desantis (Università di Trento), Federica Foti (Università di Trento),
Simone Franca (Università di Trento), Simone Mallardo (Università del Piemonte Orientale),
Massimiliano Malvicini (Università del Piemonte Orientale)

Contatti: redazione.antologiadp@gmail.com | antologia.dp@gmail.com

Website: <https://teseo.unitn.it/adp>

Progetto grafico di copertina: Milart

*La Rivista è frutto della collaborazione tra la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento
e il Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa dell'Università del Piemonte Orientale*

Copyright © 2024 gli autori per i rispettivi testi, l'editore per la presente edizione



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

Pubblicato da

Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
casaeditrice@unitn.it | teseo@unitn.it
<https://www.unitn.it> | <https://teseo.unitn.it>

DOI <https://doi.org/10.15168/adp.2024.1>

L'edizione digitale è rilasciata con licenza Creative Commons
Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale



Antologia di Diritto pubblico

Fascicolo n. 1/2024

SOMMARIO

Parte I – Il testo

Gaspare Ambrosini

“Un tipo intermedio di Stato tra l’unitario e il federale.
Caratterizzato dall’autonomia regionale”

» 5

Parte II – Letture e interpretazioni

Tanja Cerruti

Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini:
considerazioni di merito e di metodo

» 13

Claudia Tubertini

Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro
regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare
Ambrosini

» 43

Massimo Cavino

Modelli federali di governo nel quadro costituzionale
dello Stato regionale

» 77

Nel prossimo numero...

Bernardo Sordi

Editoriale – H. Kelsen “Diritto pubblico e privato” » 102

Autori » 108

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 unitariii 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 criteri 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 unitari.

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 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.

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.

LO STATO REGIONALE DI GASPARE AMBROSINI: CONSIDERAZIONI DI MERITO E DI METODO*

Tanja Cerruti**

Lo scritto dedica alcune riflessioni al noto saggio del 1933 in cui Gaspare Ambrosini da un lato delinea la creazione di un nuovo modello di Stato, dall'altro lato fornisce alcune utili indicazioni di carattere metodologico per lo studio delle forme di Stato. Quanto al primo aspetto, rifacendosi alle soluzioni offerte da due ordinamenti europei, l'Autore propone un modello di Stato intermedio fra quello unitario e quello federale, ponendo alcuni punti fermi ma lasciando al contempo aperti diversi interrogativi che ancora oggi impegnano politici e studiosi italiani. Quanto al secondo aspetto, Egli esorta gli studiosi a calare sempre l'analisi degli istituti nella dimensione spazio-temporale in cui si inseriscono e, più in generale, a non demordere dal tentativo, a volte complesso, di procedere alle classificazioni. Sotto entrambi gli aspetti sopra menzionati le parole di Ambrosini si caratterizzano per la loro perdurante attualità.

Parole chiave: Stato unitario, Stato federale, Stato regionale, caratteristiche delle regioni, evoluzione dei modelli, importanza della classificazione.

* Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.

** Università degli Studi di Torino, tanja.cerruti@unito.it.



Tanja Cerruti – Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini

THE REGIONAL STATE OF GASPARE AMBROSINI: CONSIDERATIONS OF
MERIT AND METHOD

The paper dedicates some reflections to the well-known 1933 essay in which Gaspare Ambrosini on one hand outlines the creation of a new State model and on the other provides some useful methodological indications for the study of State forms. With regard to the first aspect, referring to the solutions offered by two European systems, the author proposes an intermediate model of State between the unitary and the federal State, setting out some firm points but at the same time leaving open several questions that still engage Italian politicians and scholars today. As to the second aspect, he urges scholars to always place the analysis of institutions in the space-time dimension in which they are inserted and, more generally, not to give up in the sometimes complex attempt to proceed with classifications. In both aspects mentioned above, Ambrosini's words are characterized by their enduring relevance.

Keywords: unitary State; federal State; regional State; characteristics of regions; evolution of models; importance of classification.

SOMMARIO: 1. Il saggio di Gaspare Ambrosini: profili rilevanti di merito e di metodo. – 2. Lo «Stato caratterizzato dalle autonomie regionali»: delineazione di un nuovo modello. – 3. Gli interrogativi (ancora?) aperti sull’assetto dello Stato regionale. – 4. Uno sguardo oltre confine. – 4.1. Austria e Spagna come modelli di Stato regionale. – 4.2. L’affermazione dello Stato regionale in ordinamenti denominati federali. – 4.3. L’individuazione di un sistema autenticamente federale e di uno sovranazionale. – 5. L’evoluzione dei modelli e la necessità della loro classificazione.

1. IL SAGGIO DI GASPARE AMBROSINI: PROFILI RILEVANTI DI MERITO E DI METODO

La Rivista *Antologia di Diritto Pubblico* ha scelto di dedicare il suo secondo numero al noto saggio in cui Gaspare Ambrosini viene a delineare, in termini sintetici ma essenziali, un sistema di organizzazione territoriale «intermedio» tra «l’unitario e il federale», non diffuso ai tempi in cui scrive (1933) e tuttora riconducibile, non senza alcune oscillazioni, alla categoria dello Stato regionale¹.

Lo scritto vede la luce in un periodo caratterizzato dal forte accentramento politico e amministrativo dello Stato italiano, nel quale non solo vengono inevitabilmente accantonati i progetti, ciclicamente riproposti dai tempi dell’unificazione, di prevedere all’interno dell’ordinamento un ulteriore livello territoriale dotato di autonomia, ma si assiste anche alla soppressione delle più significative prerogative riconosciute agli enti già istituiti.

¹ 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. Nel testo i riferimenti ai singoli passi dei saggi citati in nota sono seguiti dall’indicazione fra parentesi del numero della pagina in cui sono contenuti.

Pur non discostandosi dal pensiero politico dominante dell'epoca, l'Autore elabora lo stampo destinato a modellare, grazie al suo stesso impegno, l'assetto del nuovo Stato italiano, che si sarebbe però fondato su valori e principi radicalmente diversi, se non antitetici, a quelli su cui si basava il regime fascista.

Le molteplici suggestioni che scaturiscono dalla lettura del saggio risultano pregevoli per un duplice ordine di ragioni. Il primo è che le riflessioni di Ambrosini si caratterizzano tanto per l'innovatività che rappresentano nel momento in cui vedono la luce, quanto per la perdurante attualità che conservano oggi. Il secondo è che esse investono non solo il profilo sostanziale del tema oggetto di indagine, quindi la definizione della forma (o del tipo) di Stato, ma anche quello teorico-metodologico, con le considerazioni sulla difficoltà ma al contempo sull'importanza della classificazione dei modelli.

Dedicando alcune osservazioni a entrambi i profili, le pagine che seguono si soffermeranno sull'assetto dello Stato regionale, con particolare riferimento a taluni suoi elementi caratterizzanti, tentando di ricavare, dalle asserzioni di uno scritto del passato, le risposte o le soluzioni ad alcuni interrogativi irrisolti del presente.

2. LO «STATO CARATTERIZZATO DALLE AUTONOMIE REGIONALI»: DELINEAZIONE DI UN NUOVO MODELLO

Il modello organizzativo statale proposto nel 1933 nel saggio in commento viene collocato da Ambrosini sulla scia di due esperienze concrete: l'ordinamento austriaco degli anni 1867-1918 e quello spagnolo disciplinato dalla Costituzione del 1931, considerato da autorevole

dottrina come il prototipo dello Stato regionale² e comunque come uno dei principali esempi seguiti dal Costituente italiano, che non è rimasto però estraneo anche a «suggerimenti federalistici di matrice mitteleuropea»³.

In questo scritto Ambrosini non arriva ancora a utilizzare la denominazione di “Stato regionale” ma, prendendo spunto dall’espressione impiegata nella Costituzione spagnola di «Stato integrale, compatibile con l’autonomia dei Municipi e delle Regioni» (art. 1), conia quella di «Stato caratterizzato dalle autonomie regionali» (p. 94 s.). La descrizione di questo nuovo sistema è fornita anche attraverso l’enumerazione delle differenze che lo dividono – sia dal punto di vista delle caratteristiche degli enti territoriali, sia dal punto di vista delle dinamiche dei rapporti fra questi e lo Stato centrale – dai due modelli organizzativi fra i quali si trova a insistere, cioè lo Stato unitario decentrato e lo Stato federale.

Rispetto alle articolazioni interne di uno Stato unitario decentrato⁴, gli enti autonomi di uno Stato regionale vantano la garanzia della previsione costituzionale della loro stessa esistenza e delle loro prerogative, che non possono quindi venire meno se non attraverso una revisione della Carta fondamentale, nonché il fatto che il potere di vigilanza e controllo che pur spetta agli organi dello Stato centrale non può giustificare l’eventuale sostituzione degli organi dell’ente autonomo nell’esercizio delle loro

² Lo ricorda A. POGGI nell’*Editoriale* anticipato sul precedente numero (1/2023) di *Antologia di Diritto Pubblico*, p. 135, richiamando A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 10.

³ A. D’ATENA, *Voce Regione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Varese, Giuffrè, 1988, p. 317.

⁴ F. BASSANINI, F. PINTO, *Voce Regione, 1) Organizzazione e funzioni*, in *Enc. Treccani*, Roma, 1991, pp. 1 s., ricordano come fra i modelli presi in esame dal Costituente ci fosse quello che prevedeva la fusione in organi dello Stato (affidati a funzionari eletti dalle comunità territoriali) degli organi dell’amministrazione periferica centrale e di quella espressione dell’autonomia locale, a cui fu preferito il sistema binario, basato sulla coesistenza fra i due, che lasciava però molte questioni irrisolte.

competenze (p. 97 s.). Il tenore meramente teorico del discorso giustifica quest'ultima affermazione, che avrebbe dovuto essere attenuata con la menzione di quelle ipotesi in cui lo Stato, garante dell'unità nazionale e dei diritti dei suoi cittadini, in casi determinati può e forse deve esercitare forme di potere sostitutivo.

Con lo Stato federale, lo Stato regionale condivide il fatto di basarsi sul principio di autonomia, la cui diversa graduazione impone però di considerarli due modelli diversi. Nel primo, infatti, le collettività territoriali riescono a conservare al livello di ente autonomo la qualità di Stato (da cui la denominazione di "Stati membri"), nel secondo gli enti territoriali «non arrivano ad avere tutti i requisiti» per entrare in tale categoria (p. 99). Nello scritto in esame l'Autore non specifica quali siano concretamente i requisiti che fanno scattare il passaggio dallo Stato regionale allo Stato federale, rendendo così più difficile distinguere le due tipologie, che si reggono infatti sullo stesso principio.

Certamente però Egli manterrà negli anni a venire la convinzione che all'ordinamento italiano non si adatti il modello federalista, escluso, durante i lavori per l'elaborazione della Costituzione repubblicana, «non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato [...] ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regioni sarebbero portate ad esercitare a titolo di sovranità, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere d'intralcio a quell'unità di direttive e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente [...]». Dopo aver scartato soluzioni più blande, in tale sede Ambrosini propone l'istituzione di regioni come «enti

dotati di funzioni che fanno assumere loro rilievo e portata di carattere costituzionale»⁵.

Delimitate quindi verso l'alto e verso il basso le caratteristiche principali del nuovo tipo di Stato, l'Autore si sofferma sulla tipologia dei suoi enti autonomi per tracciarne i tratti somatici essenziali.

A questo proposito occorre annoverare innanzitutto il già citato profilo ontologico, costituito dalla garanzia costituzionale dell'esistenza dell'ente regionale, che non può quindi essere soppresso o "ignorato" per mera decisione dello Stato. Dopo l'istituzione delle regioni italiane non sono mancate divergenze di opinioni sulle conseguenze derivanti dalla loro previsione in Costituzione. Se secondo alcuni esse erano infatti «enti costituzionali», dal momento che tali erano le loro funzioni, la loro «dipendenza» e i loro organi⁶, secondo altri all'espressione «natura costituzionale», che comporterebbe la «relativa indipendenza» dai poteri dallo Stato e la partecipazione alla «suprema direzione» dello stesso, era preferibile quella, forse più tenue, di «rilevanza costituzionale»⁷. Si sottolineava poi che per risultare davvero rilevante la previsione nella Carta fondamentale doveva essere accompagnata da una almeno parziale definizione dell'organizzazione e delle competenze degli enti territoriali e dei rapporti che li legano fra di loro e con lo Stato, consentendo così alle

⁵ Commissione per la Costituzione, II Sottomissione, *Relazione del Deputato prof. G. Ambrosini sulle autonomie regionali*, pp. 6 s. Prendendo in esame le «quattro diverse soluzioni intese a risolvere il problema regionalistico», l'AUTORE esclude non solo quella federale, deplorandone i rischi illustrati nel testo (insieme, a maggior ragione, a quella confederale), ma anche, sul fronte opposto, quella del decentramento burocratico o gerarchico (che non terrebbe in debito conto le specificità regionali e non garantirebbe la partecipazione di una classe politica locale) e quella del decentramento istituzionale autarchico, con il passaggio di funzioni dallo Stato a «enti morali locali» (che non soddisferebbe adeguatamente le aspirazioni del regionalismo perché non prevede l'attribuzione della potestà legislativa alle regioni). L'ultima citazione letterale nel testo è al singolare.

⁶ L. PESTALOZZA, *Il cittadino, Testo e commento della Costituzione italiana*, Milano-Roma, Avanti!, 1957, pp. 155 s.

⁷ G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1949, pp. 17 s.

collettività locali di divenire a tutti gli effetti «componenti del sistema politico istituzionale»⁸.

Tornando alle parole di Ambrosini, è inevitabile constatare che nella sua descrizione del nuovo ente autonomo manchi l'esplicito richiamo a due degli elementi considerati tradizionalmente costitutivi sia dello Stato, sia degli enti territoriali dotati di autonomia, cioè il popolo e il territorio. Se l'assenza del territorio si può forse giustificare alla luce del particolare momento storico in cui lo Studioso scrive e del pensiero politico allora dominante⁹, che non contemplava la messa in discussione del dominio assoluto dello Stato, l'assenza del popolo pare leggermente attenuata dal fatto che nella sopracitata descrizione dello Stato federale e dello Stato con autonomie regionali Ambrosini utilizzi come parametro di distinzione le prerogative delle «collettività territoriali» (p. 99), espressione con la quale sembra alludere all'elemento personale, cioè alla comunità stanziata sul territorio. E' certo sempre l'influenza del periodo a fare sì che anche a proposito della politicità dell'ente, pur considerata necessaria, Egli non ne ponga in risalto il legame con il popolo, che in tale realtà può trovare un ulteriore canale di espressione della propria volontà.

L'imprescindibilità della presenza di popolo e territorio costituisce una costante nel pensiero giuspubblicistico successivo. Nella definizione di regione come «ente pubblico costituzionale, autonomo, corporativo, territoriale», gli ultimi due attributi indicherebbero proprio

⁸ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 8-15. In proposito è stato messo ancora in luce che la regione disegnata dalla Costituzione si distinguerebbe dagli enti autarchici tradizionali, oltre che per la «maggiore indipendenza dai vari ministeri della Repubblica», soprattutto da quello degli Interni, per il fatto di trovare nella Costituzione la fonte diretta dei suoi poteri, G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, R. Nocchioli, 1949, p. 382.

⁹ A. POGGI, *Editoriale*, cit., p. 138. Significative le parole di sostegno al fascismo in contrapposizione al bolscevismo espresse da G. AMBROSINI nella *Prefazione di L'Unione Sovietica nella sua formazione e struttura: ideologie e realtà*, Palermo, Trimarchi, 1935, pp. X s.

l'imprescindibilità dell'elemento personale, posto alla base della regione e a questa legato da un vincolo giuridico, e la necessità del territorio, ambito di esplicazione del potere regionale¹⁰. Il carattere di ente necessario della regione deriverebbe anzi dal fatto che tutto il popolo e tutto il territorio devono appartenere anche alle regioni, che sono «indispensabili nella struttura gradualistica dello Stato comunità»¹¹.

Il secondo tratto somatico dei nuovi enti allude al profilo funzionale, garantito al massimo livello dalla titolarità di un'autonomia politica che si concretizza nella possibilità di esprimere propri organi di governo e di elaborare quello che viene definito come indirizzo politico, «tratto tipico e caratteristico» dell'autonomia¹². I pregevoli studi sulla titolarità dell'indirizzo politico da parte delle regioni e sulla sua potenziale contrapposizione (entro dati limiti) a quello dello Stato¹³ trovano un valido fondamento nell'affermazione di Ambrosini per cui le regioni autonome hanno «una propria volontà, che sta, se pur con subordinazione, di fronte a quella dello Stato» (p. 97). Quest'affermazione può considerarsi prodromica al riconoscimento delle

¹⁰ F. CUOCOLO, voce *Regioni a statuto ordinario*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, UTET, 1997, pp. 5 s., secondo cui l'elemento territoriale sarebbe richiamato da alcune disposizioni costituzionali, come il «si riparte» di cui all'art. 114, i riferimenti di cui all'art. 120.

¹¹ F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, 1975, in *Scritti giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 690.

¹² S. BARTOLE, *Art. 115*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Zanichelli, 1985, p. 21.

¹³ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 100 s. e riportato in ID., *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000, tomo III, p. 323. Nella dottrina più recente, sulla titolarità dell'indirizzo politico da parte delle regioni *ex plurimis* M. RUOTOLO, Voce *Autonomia regionale*, in *Diz. enc. dir.*, vol. I, diretto da F. Galgano, Padova, CEDAM, 1996, p. 160. Sulla sua titolarità da parte sia delle regioni, sia degli enti locali, pur con margini di ampiezza diversi, V. ROSSI, Voce *Autonomia di indirizzo*, in *Diz. enc. dir.*, cit., p. 159; G. GROTANELLI DE' SANTI, Voce *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII.2, Roma, 1989, p. 6; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II *L'organizzazione costituzionale*, 5 ed., Bologna, il Mulino, 1997, pp. 21 s.

altre forme di autonomia¹⁴ successivamente previste dalla Costituzione e nel saggio solo in parte accennate.

La prima è l'autonomia normativa, per quanto in particolare concerne la titolarità della potestà legislativa. Benché non manchino più recenti autorevoli tesi secondo cui non sono tanto le leggi quanto le politiche a dare espressione all'indirizzo politico di un ente¹⁵, permane la convinzione che la facoltà di approvare fonti di rango primario costituisca una delle principali forme di espressione dell'autonomia politica; nell'ordinamento italiano è la prerogativa che contraddistingue per eccellenza le regioni dagli altri enti territoriali¹⁶.

La seconda forma di autonomia è quella finanziaria, che delle altre è considerata il presupposto. Pur non espressamente menzionata dallo Studioso, questa prerogativa non potrebbe considerarsi assente in una realtà caratterizzata dalla possibilità, seppur limitata, di autogovernarsi, di svolgere autonomamente alcune funzioni e di regolarle.

La terza forma di autonomia, quella amministrativa, viene invece data per scontata in quanto riconosciuta, seppur a condizioni diverse, anche

¹⁴ La definizione della regione si ricaverebbe proprio, secondo A. RUGGERI, C. SALAZAR, Voce *Regione*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4968, ricorrendo alla combinazione fra elementi comuni allo Stato (come il territorio, il popolo, l'apparato di governo) ed elementi di diversità, come l'autonomia, concetto che nel tempo è venuto però a perdere la nitidezza dei contorni.

¹⁵ R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, 2019, p. 976, ritiene che l'indirizzo politico vada ricercato non tanto nella legislazione regionale, che non ha dato buona prova, bensì nella «dimensione politica dell'attività regionale», che si può estrinsecare in strumenti di collaborazione con lo Stato.

¹⁶ La via alla potestà normativa delle regioni sarebbe stata aperta dalla formula «adeguata i principi e i metodi della sua legislazione...» con cui si chiude l'art. 5, V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, Colombo, 1948, p. 28.

alle circoscrizioni di decentramento¹⁷. Nel novero delle funzioni svolte dagli enti locali, resta peraltro una spiccata differenza fra quelle di cui questi abbiano la titolarità (per i comuni e le province italiani, le funzioni fondamentali o proprie di cui ai nuovi artt. 117 c. 2 *p* e 118 c. 2) e quelle che rimangono in capo allo Stato ma vengono svolte a livello territoriale in virtù di conferimento o, nel vecchio testo dell'art. 118, delega. Per quanto specificamente concerne le regioni, variabili sono altresì le modalità di svolgimento dei loro compiti, che possono prevedere l'esercizio diretto ovvero l'attribuzione agli enti locali. Questa via, che nel disegno della Costituzione sarebbe dovuta diventare "maestra", è stata in realtà soppiantata da una prassi che ha visto le regioni apprestarsi più ad amministrare che a legiferare e programmare, dotandosi di «apparati ridondanti» difficili da sradicare¹⁸.

3. GLI INTERROGATIVI (ANCORA?) APERTI SULL'ASSETTO DELLO STATO REGIONALE

La raffigurazione embrionale del futuro assetto dell'organizzazione territoriale italiana offerta dal saggio in esame pone quindi alcuni punti fermi sulla necessità di un livello territoriale intermedio fra Stato e provincia, non relegato unicamente al ruolo di circoscrizione amministrativa dello Stato ma titolare di un'identità e di funzioni proprie.

¹⁷ Una concezione più sfumata dei confini fra autonomia e decentramento sembra trapelare dalle parole di C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, Edizioni Radio italiana, 1959, pp. 128 s., che considera il trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti come la forma più importante di quel decentramento per il quale la Costituzione impone il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali. Le differenze fra i due vengono invece rimarcate da E. BALBONI, G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II L'organizzazione costituzionale, 5 ed., Bologna, il Mulino, 1997, pp. 359 s.

¹⁸ S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 45.

Lascia per ovvie ragioni aperti alcuni interrogativi che solo l'evoluzione del sistema politico e lo sviluppo della prassi avrebbero fatto emergere e che rimangono tuttora in parte irrisolti.

Fra questi occorre menzionare innanzitutto il rapporto fra le regioni e gli enti locali, richiamato indirettamente nel paragrafo precedente a proposito dell'esercizio delle funzioni amministrative. Com'è noto, in Italia non è infatti mai decollata quella visione della regione come ente di coordinamento del complesso degli enti minori ricompresi nel suo territorio, nella realizzazione di un sistema delle autonomie pluralistico ma al contempo armonico. Sia nella vigenza del precedente Titolo V, che, come appena sottolineato, invitava la regione a svolgere le proprie funzioni attraverso gli enti locali¹⁹, sia in applicazione del nuovo, che pone alla base del sistema la preferenza per l'ente minore e come criterio ordinatore il principio di sussidiarietà²⁰, la regione ha continuato a operare come ente di amministrazione attiva sviluppando nei confronti degli enti locali quasi una sorta di antagonismo, agevolato dall'assenza – per quelle ad autonomia ordinaria – della potestà legislativa in materia e dal mantenimento di un distinto canale di dialogo fra i due livelli

¹⁹ Nella vigenza del testo originario della Costituzione erano state riposte speranze di cambiamento nella l. 142/1990 che, denotando, secondo M. CAMELLI, *Il sistema amministrativo regionale*, in *Regione e governo locale*, 1993, pp. 593 s., l'attenuazione della convinzione della necessità di un sistema amministrativo uniforme e accentrato non sortì però l'effetto sperato.

²⁰ Secondo F. BENELLI, *Art. 5*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, p. 52, la riforma avrebbe individuato nel principio di sussidiarietà «il materiale normativo con cui ricostruire l'istanza unitaria sancita dall'art. 5 della Costituzione» e prima assicurata attraverso altri istituti, fra cui l'interesse nazionale.

territoriali e lo Stato a livello ministeriale²¹. Le dissonanze interne al sistema vengono ulteriormente alimentate dalla carenza di idonee sedi di dialogo e coordinamento in cui si dovrebbe realizzare il principio della leale collaborazione, al quale dal 2001 è stato riconosciuto rango costituzionale²². Se a livello regionale è risultata infatti poco significativa l'esperienza dei CAL, introdotti nello stesso anno, a livello centrale la Conferenza unificata, pur rivelandosi un valido canale di concertazione, non si dimostra adeguata a fare fronte a tutte le necessità di un sistema multilivello come quello italiano.

La scarsa coesione interna o, comunque, la possibile sovrapposizione delle competenze richiama un altro punto cruciale degli ordinamenti composti, quello della conflittualità fra gli enti e degli strumenti attraverso cui risolverla. Su questo aspetto, peraltro, anche le più recenti sistematizzazioni tendono ad accomunare la categoria dello Stato regionale a quella dello Stato federale, individuando per entrambi come elemento caratterizzante la presenza di un giudice ad hoc deputato alla risoluzione delle controversie fra livello centrale e livelli periferici, fra i quali vengono solitamente considerati solo quelli di maggiori dimensioni. È a tutti noto come, nel caso italiano, questo organo abbia dato un apporto

²¹ Fra i molteplici scritti in materia v. P. CARETTI, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2000, p. 796; F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, p. 600. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, p. 9 e, in relazione al periodo successivo alla riforma del 2001, C. TUBERTINI, *Il ruolo della Regione nei processi di razionalizzazione del sistema locale*, in *federalismi*, n. 5, 2013, p. 2, rilevavano che l'omogeneità fra gli ordinamenti regionali veniva stemperata da alcuni elementi di differenziazione frutto delle scelte regionali.

²² Un recente bilancio sull'applicazione del principio è offerto da C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *federalismi*, n. 19, 2022, pp. 42 s.; C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 909 s.

decisivo alla definizione di diversi nodi di criticità del sistema²³, interpretando le disposizioni costituzionali ovvero colmando le lacune che emergevano dalla loro lettura, rendendosi a sua volta protagonista di costanti, seppur non sempre percettibili, mutamenti. Non sono peraltro mancati i tentativi di aggirare il suo intervento ricorrendo agli strumenti della concertazione, come avvenuto di recente con l'approvazione di un documento governativo che traccia le linee guida per la sottoposizione delle leggi regionali a una sorta di controllo preventivo da parte degli uffici legislativi ministeriali al fine di prevenire i ricorsi in via principale²⁴, assecondando quella tendenza alla contrattazione fra Stato e regioni sul testo degli atti normativi contestati già affermatasi nella prassi²⁵.

Un ulteriore aspetto di grande attualità sul quale l'Autore non si sofferma nel suo saggio del 1933 concerne i margini di variabilità dell'assetto regionale. Pur facendovi indirettamente riferimento con la menzione delle esperienze di Cecoslovacchia e Lituania, in cui per vincoli di carattere internazionale era stato previsto o istituito un ente autonomo

²³ Lo ha ricordato di recente F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, sia in relazione al periodo precedente la revisione del 2001, quando la Corte diventa «il regolatore pressoché esclusivo dei rapporti di co-legislazione Stato-regioni» (p. 344), sia in relazione alla fase successiva, quando la Consulta si conferma il «principale custode del regolamento materiale di confini tra Stato e regioni» (pp. 352 ss.).

²⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, *Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo* del 23.10.2023 (GU serie gen. n. 250, 25.10.2023) adottata su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

²⁵ Sul punto v. le considerazioni di F. POLITI, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, Lettera AIC 11/2023 e G. DEMURO, *Il Governo si riorganizza e si dispone a trattare con le Regioni prima della impugnazione delle leggi: verso il regionalismo contrattuale?*, in *federalismi*, n. 1, 2024, pp. IV s. La prassi della negoziazione in itinere era già stata rilevata dalla dottrina; fra gli altri S. PARISI, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Le Regioni*, 2021, p. 196.

solo in una parte del territorio nazionale (p. 93) e pur dedicandovi più ampio spazio nel coevo studio dell'ordinamento spagnolo (v. *infra*, par. 4.1), Egli non indica, cioè, se è necessario che il territorio dello Stato sia interamente suddiviso in realtà dotate di prerogative uniformi e di dimensioni analoghe ovvero se siano ipotizzabili delle differenziazioni interne. Queste potrebbero consistere nella presenza di enti autonomi solo in una parte del territorio, come negli esempi sopra richiamati, o nella previsione di enti dotati di livelli di autonomia diversamente graduati, con l'istituzione di più tipologie di regioni (come deciso dal costituente italiano del dopoguerra²⁶) ovvero con l'introduzione della possibilità che alcuni enti infrastatali si discostino dalla disciplina dettata dalla Costituzione, in virtù di una clausola contenuta nella Costituzione stessa (secondo quanto disposto dal suo successore nel nuovo millennio²⁷).

Un ultimo profilo non affrontato nel saggio concerne la necessità di regolare i rapporti fra le autonomie territoriali e quelle realtà di carattere sovranazionale di cui l'Autore, in una fase storica successiva, incoraggerà l'istituzione, ritenendola fondamentale ai fini del mantenimento della pace (v. *infra*, par. 4.3). Anche su questo punto l'esperienza dell'integrazione europea ha esercitato spinte di diverso tipo sull'organizzazione interna degli Stati membri, da un lato incoraggiando

²⁶ Sulle prerogative delle regioni speciali e le relative criticità v., fra i molti, A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *federalismi*, n. 22, 2015.

²⁷ Le proposte di attuazione del regionalismo differenziato avviate in Italia a partire dal 2017 costituiscono oggetto di un ricco dibattito dottrinario, del quale ci si limiterà a richiamare: C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020; AAVV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano 8 ottobre 2019, Università degli Studi di Milano/Centro Studi sul Federalismo, 2019; P. LOGROSCINO, A. NICO, N. PIGNATELLI, G.R. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Napoli, Editoriale scientifica, in corso di pubblicazione.

la costituzione di realtà territoriali autonome, funzionale alla conduzione di alcune politiche, dall'altro lato favorendo però il riaccentramento dei poteri in capo allo Stato centrale²⁸. Benché gli stessi Trattati prevedano che la partecipazione delle regioni alla vita dell'Unione europea si concretizzi attraverso appositi canali e l'ordinamento italiano riservi un'adeguata disciplina sia alla fase c.d. ascendente, sia a quella c.d. discendente, è opinione diffusa che l'Unione europea continui a trovare i suoi principali interlocutori soprattutto negli Stati membri, attribuendo a questi il compito di dialogare con i propri enti territoriali²⁹.

4. UNO SGUARDO OLTRE CONFINE

4.1 AUSTRIA E SPAGNA COME MODELLI DI STATO REGIONALE

Il secondo ordine di ragioni che rende lo scritto in esame meritevole di attenzione attiene al versante metodologico, per quanto in particolare concerne l'intento di procedere allo studio dei modelli nella loro proiezione spazio-temporale, affiancando al tradizionale sguardo sincronico un approccio di tipo diacronico e all'esame delle vicende nazionali quello delle soluzioni elaborate oltre confine.

²⁸ Fra gli altri, B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi*, n. 11, 2019 ripubblicato in A.M. POGGI, F. FABRIZZI (a cura di), *Pluralismo, autonomie, riforme. Vent'anni di editoriali di Beniamino Caravita*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 497.

²⁹ Fra gli altri M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 451; U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 2016, p. 28; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *federalismi*, 9/2013, p. 34; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 695; A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2017, pp. 52 s.

A proposito della proiezione temporale, occorre richiamare la già menzionata intuizione del carattere dinamico dell'organizzazione statale, che si evolve nel tempo per adattarsi alle esigenze della realtà.

I modelli di Stato vengono infatti ad assecondare il contesto in cui devono essere calati e sono destinati a mutare attraverso un processo che – se non deriva da fattori di rottura radicale, come le rivoluzioni – risulta spesso lungo e graduale. Ne costituisce un esempio significativo il fatto che la stessa affermazione dell'autonomia e poi della sovranità sia stata il frutto di una lenta metamorfosi, che ha visto lo Stato nazionale sorgere dal pluralismo medievale per rendersi a sua volta protagonista di importanti trasformazioni (p. 96). L'organizzazione statale presenta quindi connotati che variano negli anni, conformandosi a istanze di diversa natura, che possono derivare dalle caratteristiche geografiche e demografiche dei luoghi ma soprattutto dalle vicende storico-politiche, come testimoniato emblematicamente dalla Carta costituzionale spagnola, la cui elaborazione è frutto di un compromesso fra la domanda di unitarietà e gli aneliti all'autonomia, e da quella degli Stati Uniti d'America (p. 94 s.).

A proposito della proiezione spaziale, un tratto distintivo degli studi di Ambrosini, che trapela dal saggio in commento, consiste nell'apertura, talvolta in chiave comparatistica, verso la descrizione delle esperienze straniere, nella quale si riscontra una particolare attenzione per il tema dell'organizzazione territoriale in generale e della rispondenza al modello dello Stato regionale, in particolare.

Tale attenzione emerge in alcuni pregevoli scritti concernenti i già citati sistemi di Austria e Spagna, nonché in quelli dedicati a Germania, Unione sovietica, Stati Uniti d'America e alla stessa Europa.

Nel saggio dedicato ad Austria e Spagna (inserito nello stesso volume di quello in commento) l'Autore si sofferma su alcune caratteristiche specifiche dei due sistemi, che concorrono a qualificarli come Stati regionali.

Il caso dell'Impero austriaco, «l'esempio storico più notevole della lotta continua tra la tendenza centripeta e la centrifuga agenti in un insieme di Regni e Paesi» (p. 12), come definitivamente regolato dalle leggi costituzionali del 1867 e rimasto in vigore fino al 1918, gli fornisce l'occasione per fare emergere le analogie e le differenze fra il nuovo modello di Stato regionale e quello, già "rodato", dello Stato federale.

Fra i tratti salienti di tale ordinamento Ambrosini annovera la garanzia della «individualità e personalità storica» delle regioni, ribadita dalla menzione, nel titolo della l. cost. 142 del 21.12.1867, dei «Regni e Paesi rappresentati nel Consiglio dell'Impero»; la garanzia della loro «individualità e personalità politica», segnata dalla possibilità di essere rappresentate a livello statale in una Camera dei Deputati i cui membri sono eletti dalle Diete provinciali, caratteristica condivisa dagli Stati membri di Stati federali ma non dagli enti amministrativi di uno Stato unitario; la previsione di un riparto della potestà legislativa che, secondo uno schema sostanzialmente comune agli Stati federali, riserva in via esclusiva e residuale alle province tutte le materie non assegnate allo Stato centrale, cui spetta però un elenco molto ampio; l'adozione di Costituzioni provinciali che, seppur in modo sostanzialmente omogeneo, regolano l'organizzazione interna delle province stesse; la salda permanenza in capo allo Stato della funzione giurisdizionale, la cui mancata titolarità rende le collettività territoriali degli enti autonomi, pur chiaramente differenziate dalle «consimili collettività degli stati unitari», prive di quella «piena autonomia costituzionale» che caratterizza invece gli Stati membri degli ordinamenti federali³⁰.

Il caso spagnolo presenta a propria volta caratteri comuni agli ordinamenti federali, sia sul profilo funzionale, dal momento che il riparto delle competenze fra Stato e regioni è previsto nella Costituzione statale, sia sul fronte identitario, dal momento che l'istituzione delle

³⁰ G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnuola*, Palermo, Tipografia Michele Montaina, 1933, pp. 12-17.

regioni deve trovare il suo presupposto nella presenza di «caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni» (Cost. Spagna art. 11) fra le collettività territoriali (la cui tutela ne costituisce poi anche lo scopo) e richiede un ampio consenso delle popolazioni interessate. Pur adottati dallo Stato con legge costituzionale, gli statuti regionali devono infatti essere proposti dagli organi rappresentativi comunali e approvati attraverso la consultazione diretta degli elettori.

Quanto alla piena autonomia costituzionale, questa parrebbe rinforzata, seppur in modo asimmetrico, dal fatto che la Catalogna vanta la titolarità di tutti e tre i poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, ma tale attribuzione non le vale l'equiparazione a uno Stato membro di un ordinamento federale in quanto non è accompagnata dal secondo elemento considerato determinante a tal fine (v. *infra* par. 4.2), cioè la partecipazione alle decisioni dello Stato centrale³¹.

Oltre che con il sopracitato riferimento alle attribuzioni della Catalogna, l'ordinamento spagnolo fornisce il pretesto per affrontare, seppur indirettamente, il tema della differenziazione, che ne costituisce un elemento peculiare. Lo Studioso rileva infatti che la Costituzione del 1931 non impone necessariamente l'uniformità del territorio nazionale, ma prevede che le province che hanno dato vita a una regione possano tornare al legame diretto con lo Stato centrale.

Molti anni dopo il tema della differenza di status fra gli enti territoriali viene affrontato anche in riferimento al caso italiano. Esplicando il sistema delineato dalla nostra Costituzione, Ambrosini esclude decisamente che le regioni speciali, pur godendo di prerogative più ampie delle altre regioni (poste a propria volta su un piano diverso rispetto a comuni e province), diano luogo a una «struttura federalistica» ma ritiene

³¹ G. AMBROSINI, *Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnuola*, cit., pp. 18-27 e *amplius*, sulla Catalogna, pp. 28-50, ove ribadisce che la differenza fra lo statuto della Catalogna e quello delle altre regioni sarà «di quantità», non «di natura», dovendosi escludere per tutte quell'origine pattizia che porta a un vincolo di carattere federale, pp. 33 s.

che si iscrivano anzi in quell'unità politica dello Stato italiano che gli stessi statuti speciali richiamano³².

4.2. L'AFFERMAZIONE DELLO STATO REGIONALE IN ORDINAMENTI DENOMINATI FEDERALI

Al di là dei due ordinamenti che ne ispirarono l'ideazione e del caso italiano che vi si è conformato, i connotati dello Stato regionale vengono ravvisati anche nelle dinamiche di sistemi definiti federali, come il Reich tedesco degli anni Trenta e l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche.

Quanto al primo, in uno scritto coevo a quello sullo Stato regionale, Ambrosini sviluppa un'attenta comparazione fra la Costituzione del 1871 e quella di Weimar del 1919, della quale ci si limiterà qui a riprendere il rilievo sul fatto che il termine "Stati", contenuto nel primo testo, viene sostituito dal riferimento ai "Paesi" nel secondo, con una modifica che riflette l'intento di ridurre il ruolo degli enti autonomi a beneficio di quello del Reich (p. 4 s.).

Lo scritto sul sistema tedesco contribuisce a chiarire la visione di "Stato federale" dell'Autore che si basa sulla presenza di due elementi, l'autonomia costituzionale e la partecipazione alle decisioni dello Stato centrale.

L'autonomia consiste nel riconoscimento di una serie di prerogative in capo alle collettività territoriali quali il diritto all'esistenza e al mantenimento del proprio territorio; il diritto all'auto-organizzazione (che implica la facoltà di adottare una propria costituzione e di disciplinare l'ordinamento delle collettività che insistono all'interno, esplicandosi, nei limiti previsti, in tutti e tre i poteri); il diritto a una

³² G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale: la riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, Nichelli, 1957, p. 121 e 126.

propria sfera di attribuzioni prevista in Costituzione e alla libertà del loro esercizio (p. 3). Quanto alla partecipazione degli Stati membri alle vicende del livello centrale, Ambrosini specifica che essa deve rimanere ferma sia nelle situazioni ordinarie, sia in quelle che comportano l'apporto di variazioni alla Costituzione (p. 4)³³.

Il raffronto fra le caratteristiche dello Stato federale e le effettive dinamiche istituzionali del sistema tedesco degli anni Trenta, come risultanti dalle modifiche normative, lo porta a concludere per la "ricollocazione" di tale sistema in quel modello di Stato intermedio fra l'unitario e il federale teorizzato nel saggio in commento³⁴.

Un altro ordinamento dalla struttura complessa che l'Autore vuole catalogare è quello dell'Unione sovietica. Nonostante il giudizio negativo sull'ideologia politica che, trapelando già dalla denominazione ("sovietico", p. 4), ispira tale sistema, Ambrosini prende attentamente in esame i meccanismi dell'organizzazione territoriale, per concludere che anche in questo caso si può individuare un modello, pur ai limiti, di Stato regionale. Le Repubbliche che compongono l'URSS – due delle quali vengono a loro volta definite "federali"³⁵ (p. 7) – esercitano infatti i tre poteri, ma in misura limitata, così come limitata è la loro possibilità di influire sulle decisioni dello Stato centrale. Questa si basa sulla partecipazione al Soviet delle nazionalità, uno dei due rami del Comitato Centrale Esecutivo, che per diverse ragioni non può essere paragonato alla seconda camera degli Stati federali (pp. 300 ss.).

³³ G. AMBROSINI, *Il federalismo in Germania dalla Costituzione di Bismark a quella di Weimar* (Estratto dalla Rivista *Lo Stato corporativo*, fasc. luglio e agosto 1933), Napoli, 1933.

³⁴ G. AMBROSINI, *La fine del federalismo in Germania ed i nuovi rapporti tra Reich e Länder* (Estratto dalla Rivista *Lo Stato corporativo*, fasc. luglio e agosto 1933), Napoli, 1933, p. 18.

³⁵ Le traduzioni utilizzano l'aggettivo "federativa".

Nonostante quindi la qualificazione di “federale” contenuta nello stesso testo della Costituzione³⁶ (p. 6) e un’impostazione gerarchica dei rapporti fra Unione e repubbliche analoga a quella propria dello Stato federale (p. 9), il basso livello dell’autonomia costituzionale e della partecipazione alle decisioni dello Stato centrale fanno sì che non si possa ravvisare un modello davvero federale (p. 10) ma che occorra utilizzare, riadattandola, la già nota definizione di «tipo di stato intermedio tra l’unitario e il federale, caratterizzato dall’autonomia regionale», meglio sintetizzata in «stato regionale» (p. 303 s.)³⁷.

4.3. L’INDIVIDUAZIONE DI UN SISTEMA AUTENTICAMENTE FEDERALE E DI UNO SOVRANAZIONALE

Ambrosini non manca però di individuare un esempio di Stato autenticamente federale, identificandolo negli Stati Uniti d’America. La sua istituzione avrebbe dato vita a un modello di Stato che, superando il livello della Confederazione (definito talvolta dai giuristi «un assurdo»), riesce a conciliare la titolarità di poteri in capo allo Stato centrale con la mancata degradazione delle «comunità statuali esistenti» e fa addirittura vacillare quello Stato moderno creatosi in Europa in seguito alla venuta meno della soggezione all’autorità di Papa e Imperatore (p. 234).

Tale nuovo modello (frutto della «meravigliosa e prodigiosa» impresa degli uomini che riuscirono a comporre tanti elementi diversi creando un’«opera nuova» con la Convenzione di Filadelfia, p. 229 s.), non

³⁶ L’URSS è definita Stato federale nella parte seconda (*Trattato sulla formazione dell’unione delle Repubbliche socialiste sovietiche*) della *Legge fondamentale (Costituzione) dell’Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche* (approvata il 6 luglio 1923 dalla II Sessione della I Legislatura del Comitato esecutivo centrale dell’URSS e, nella redazione definitiva, dal II Congresso dei Soviet dell’URSS il 31 gennaio 1924).

³⁷ G. AMBROSINI, *L’Unione Sovietica nella sua formazione e struttura: ideologie e realtà*, Palermo, Trimarchi, 1935.

avrebbe dovuto attirare l'invidia dell'Europa, ma fornirle piuttosto ispirazione, dal momento che «la collaborazione sul campo dell'economia, del commercio, della cultura, la conservazione della pace», che costituiscono le necessità dei tempi in cui scrive, non possono trovare risposta individuale (p. 237 s.)³⁸.

L'esortazione con cui Ambrosini si accinge alla chiusura del saggio sugli Stati Uniti, «Non c'è ragione perché i popoli d'Europa e degli altri continenti non debbano seguire la via già collaudata» (p. 238), non rimane inascoltata. Negli anni in cui scrive sia a livello europeo, sia a livello mondiale erano Stati infatti avviati alcuni processi di integrazione, su cui non manca di soffermare la sua attenzione.

Egli muove dall'idea dell'imprescindibilità della collaborazione fra gli Stati, tenuti a rispettare i diritti degli altri ordinamenti e alcune norme di diritto internazionale (p. 307), per esprimere la ferma convinzione della necessità di una «Comunità internazionale, o meglio supernazionale», che riceva dagli Stati membri «un minimo di poteri sovrani» sufficienti a consentirle di evitare le guerre ed assicurare la pace (pp. 305, 307).

Pur non semplice, la creazione di un ente di tale natura non incontrerebbe ostacoli «né dal punto di vista concettuale, né dal punto di vista storico» (p. 307) e non presenterebbe il rischio di trasformare in enti amministrativi i suoi Stati membri, che manterrebbero i poteri sovrani, tranne la percentuale ceduta alla comunità, trovando un valido esempio nella Costituzione USA del 1787 (p. 308).

Guardando alle esperienze che hanno preso corpo nel secondo dopoguerra, Ambrosini ritiene che né le Nazioni Unite né il Consiglio d'Europa presentino una struttura idonea a garantire la pace in quanto non dotate di sufficienti poteri (p. 311 ss.).

³⁸ G. AMBROSINI, *L'esempio della formazione degli Stati Uniti per l'Unione Europea*, in L. BOLIS (a cura di), *La nascita degli Stati Uniti d'America*. Rendiconti del Convegno tenuto a Roma dal 13 al 15 luglio 1956, Milano, Edizioni di Comunità, 1957.

Diverso è il giudizio sulle tre Comunità europee, la cui costruzione costituisce una prima applicazione, seppur limitata, di quel carattere “supernazionale” (emergente soprattutto in due dei suoi organi, l’Alta Autorità e la Corte di Giustizia, p. 314 s.) che, mettendo a prova la teoria dell’«illimitatezza, unicità ed indivisibilità della sovranità», può costituire l’esempio per la costituzione di una «Comunità comprendente tutti i Paesi dell’Europa e altre comunità continentali con carattere superstatale», in vista della realizzazione di una «Comunità universale» che possa «impedire agli Stati di ricorrere alla guerra e [...] garantire la sicurezza e la pace nel mondo»³⁹ (p. 316).

Il raffronto con altri scritti di Ambrosini consente quindi di dare alcune prime risposte a taluni degli interrogativi aperti dal saggio sul modello di Stato intermedio, per quanto in particolare concerne l’uniformità dell’assetto territoriale e la dimensione multilivello.

L’Autore prende infatti in esame il caso di ordinamenti nazionali caratterizzati dalla presenza di enti autonomi interni, che non devono necessariamente avere lo stesso status e che possono suddividersi, a propria volta, in unità di dimensioni inferiori. Quanto ai rapporti fra le diverse realtà, Egli pare suggerire che il rispetto del riparto di attribuzioni – previsto, per quelle di dimensioni maggiori, dalla Costituzione – debba essere garantito da un organo di giustizia costituzionale. Intravede – e sostiene – infine la prefigurazione di un ulteriore livello di governo, che si sviluppi non all’interno ma all’esterno dell’ordinamento nazionale, in vista della creazione di una comunità addirittura mondiale.

³⁹ G. AMBROSINI, *Ordinamento statale e ordinamento comunitario*, in G.P. ORSELLO (a cura di), *L’Italia e l’Europa*, Roma, Abete, 1966.

5. L'EVOLUZIONE DEI MODELLI E LA NECESSITÀ DELLA LORO CLASSIFICAZIONE

L'attenzione al profilo metodologico sottolineata all'inizio di queste note non si caratterizza solo per l'apertura sulla dimensione spazio-temporale, ma anche per l'asserzione dell'importanza dello studio e della classificazione dei modelli.

Ambrosini ha ben presente la complessità derivante dall'elaborazione di sistematizzazioni e categorizzazioni e dalla loro applicazione dalla teoria alla prassi, in quanto nonostante la fissazione di elenchi di parametri che dovrebbero consentire di distinguere uno Stato federale da uno Stato regionale, l'iscrizione all'una o all'altra categoria è soggetta a forti oscillazioni per tutti quegli ordinamenti le cui caratteristiche non coincidono perfettamente con quelle assunte a parametro. Le difficoltà sono acute, come giustamente rileva, dal fatto che due sistemi ascritti alla stessa tipologia non hanno caratteristiche identiche: per quanto ispirati al medesimo paradigma, presentano degli elementi di differenziazione che non solo impediscono di considerarli sovrapponibili ma rendono talvolta incerta la loro riconduzione ad un modello piuttosto che a un altro (p. 99 s.).

Queste constatazioni paiono particolarmente lungimiranti se raffrontate con gli studi sulle forme o i tipi di Stato dei decenni seguenti. Una rapida rassegna della manualistica italiana contemporanea denota infatti, oltre alla ricorrente specificazione della presenza di notevoli punti di contatto fra i tipi di Stato federale e regionale, una non convergenza sulla classificazione di tali modelli e sulla riconduzione degli ordinamenti *in action* agli stessi. Circoscrivendo l'indagine ad alcuni volumi, lo Stato regionale viene considerato o come un modo di essere dello Stato unitario

(intendendo unitario come “tendenzialmente accentrato”)⁴⁰ o come una delle tipologie dello Stato decentrato o composto (in cui lo Stato condivide il potere con enti territoriali dotati di autonomia)⁴¹ oppure ancora come una soluzione intermedia fra i due⁴².

Nonostante tali difficoltà, il Nostro rammenta agli studiosi la necessità di continuare a elaborare i modelli, senza farsi scoraggiare né dai mutamenti indotti dal passare del tempo, né dalla fluidità dei sistemi,

⁴⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, 4 ed., p. 3; M. CAVINO, L. CONTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 4 ed., 2023, p. 44; F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 52; T. GROPPi, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, Giappichelli, 5 ed., 2021, p. 19, considerano lo Stato decentrato, nel quale rientra quello regionale, un modo di essere dello Stato unitario (che si contrappone allo Stato federale); analogamente A. CARDONE, F. CORTESE, A. DEFFENU, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 24, che ascrivono però alla categoria dello Stato unitario anche quello federale.

⁴¹ G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Lineamenti di diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 155; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, pp. 99 s.; E. CASTORINA, *Forme di stato, tipi di stato, forme di governo*, in L. Arcidiacono, E. Castorina, A. Ciancio, G. Chiara, *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 69. Così parrebbe dedursi da G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 859, che, proprio in contrapposizione ad Ambrosini, definisce modello federale e modello regionale «espressione di un'unica forma organizzativa che comporta un decentramento dello stato unitario tramite la necessaria presenza di autonomie territoriali e politiche».

⁴² S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PEREZ, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2014, 5 ed., p. 59. Pare un terzo modello anche in P. SABBIONI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2021, 3 ed., pp. 151 s.; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2 ed., 2014, p. 32, che specificano come le differenze fra Stato federale e Stato regionale debbano essere ravvisate più nel «processo storico di cui essi sono la risultante» che nella disciplina dei rapporti fra organi centrali e organi locali e in B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 30, p. 63, che ritiene più conforme alla recente evoluzione politico-istituzionale parlare di «modelli federali di governo», che «coniughino [...] un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatali e intermedi di governo». F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 5 ed., 2020, p. 46, ritengono invece che sia lo Stato federale, sia lo Stato regionale costituiscono due differenti «modelli intermedi» fra Stato accentrato e Stato confederale.

sollecitando così alcuni interrogativi sull'importanza dell'utilizzo delle categorie in questo particolare ambito.

Oltre alla finalità di soddisfare esigenze di sistematizzazione di carattere teorico, il ricorso alle categorie risulta utile per regolare la vita degli ordinamenti nella prassi, soprattutto in quelle situazioni in cui una struttura dai contorni non nitidi li renda meno facilmente riconducibili a uno specifico raggruppamento. In altre parole, se dall'appartenenza a un modello discende l'applicazione di una certa tipologia di regole concernenti il riparto delle competenze, la definizione di tale appartenenza risulta particolarmente utile quando si tratti di individuare, soprattutto in frangenti eccezionali, l'ente titolare del potere di assumere determinate decisioni.

Nelle dinamiche dell'ordinamento italiano questo è relativamente semplice. Nonostante le ampie prerogative riconosciute, almeno sulla carta, alle regioni, soprattutto dopo le riforme del Titolo V della Costituzione, resta infatti molto chiara quella distinzione fra sovranità e autonomia che, efficacemente espressa dal raffronto fra il primo e il secondo comma dell'art. 114⁴³, trova il suo suggello nell'art. 5. Sancendo,

⁴³ Il dettato dell'art. 114 derivante dalla revisione costituzionale del 2001, che al primo comma sembra equiparare lo Stato agli altri enti territoriali, definendoli tutti elementi costitutivi della Repubblica, non sottintende in realtà una parificazione reale, che potrebbe ricavarsi solo attribuendo alla disposizione un «valore enfatico e ideologico», A. ANZON, Voce *Regione (in generale)*, in *Il Diritto, Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, diretta da S. Patti, 13, Bergamo, 2007, p. 147. Analogamente F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in F. PIZZETTI, A. POGGI (a cura di), *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 19 s.

fra i principi fondamentali, l'autonomia⁴⁴ e il decentramento⁴⁵ all'interno di un contesto unitario, tale disposizione è sempre stata interpretata soprattutto come baluardo di garanzia dell'unità dello Stato⁴⁶, unico fra tutti gli enti a potersi definire sovrano. In essa hanno trovato infatti giustificazione istituti statali volti sostanzialmente a circoscrivere le prerogative degli enti territoriali⁴⁷, in una lettura armonica con le disposizioni costituzionali precedenti⁴⁸, alla quale si può forse rimproverare di aver accentuato il collegamento con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 a scapito del legame con il principio del pluralismo democratico, anche attraverso la valorizzazione delle

⁴⁴ Secondo C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954, p. 73, il riconoscimento nell'art. 5 eleverebbe quella territoriale a un livello più alto di altre manifestazioni autonomistiche o «del “pluralismo” sociale» contemplate dall'ordinamento, facendola diventare, come ricorda G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali*, vol. I, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 286, un «modo di essere della Repubblica». A tal fine particolarmente rilevante sarebbe, secondo R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, p. 147, il contributo dell'espressione «promuove», che impegna alla realizzazione dell'autonomia nell'organizzazione dello Stato.

⁴⁵ L'impegno, imposto alla Repubblica dall'art. 5, ad attuare «nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo» secondo P. PERLINGIERI, R. MESSINETTI, *Art. 5*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, ESI, 2 ed., 2001, p. 25, renderebbe tale principio «il fondamentale criterio organizzativo della pubblica amministrazione».

⁴⁶ Quanto all'aggettivo “una”, contenuto nell'art. 5, è opinione diffusa che esso alluda all'unitarietà politica e non a quella giuridica. *Ex plurimis*, F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, n. 1, 2011, p. 73; E. NASO, *La Costituzione italiana nell'interpretazione della Corte costituzionale, Commento sistematico*, artt. 1-23, Roma, ediz. Pem, 1971, p. 231.

⁴⁷ Emblematiche di tale utilizzo sono diverse pronunce della Corte costituzionale menzionate da M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 41 s., che rispetto all'art. 5 riscontra il «distacco della realtà dalla Costituzione».

⁴⁸ Fra gli altri, G. RIVOSECCHI, *Art. 5*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 42.

formazioni sociali⁴⁹, che trova espressione nel combinato disposto degli artt. 1 e 2.

Se dall'ordinamento italiano si sposta però la lente sulla realtà sovranazionale di cui questo fa parte, che presenta significative peculiarità per quanto concerne l'organizzazione interna del potere, si comprende come la riconducibilità a un modello definito, benché caratterizzato da maglie molto larghe, e alle relative regole, pur soggette a evoluzione, possa in taluni casi risultare fondamentale. Il riferimento è all'ordinamento dell'Unione europea che, nata come organizzazione internazionale, si è evoluta nel tempo, venendo a costituire – secondo le parole dello stesso Ambrosini (v. *supra*, par. 4.3) – prima quasi un prototipo di unione sovranazionale, poi addirittura la forma embrionale di uno Stato federale, seppure *sui generis* e *in progress*⁵⁰. Ora, l'intreccio di competenze e condizionamenti di diverso genere prodottosi negli ultimi decenni nel sistema europeo fa sì che sempre più spesso si prospettino situazioni, anche problematiche, di incerta soluzione, nelle quali è difficile determinare, sulla scorta dei Trattati, sin dove arriva la competenza dell'Unione e qual è la sfera riservata agli Stati membri, del cui *domaine réservé* l'art. 4.2 TUE pare consentire la potenziale dilatazione.

Se anche nel caso europeo è importante permettere che il sistema si evolva nel tempo, secondo le esigenze del contesto politico, economico e sociale nel quale si radica, altrettanto importante è assicurare che gli esiti di questa evoluzione vengano in qualche modo ricondotti a sistema, con l'elaborazione di regole che, grazie alla loro appartenenza a un dato modello, esistente o nuovo, ne guidino con certezza il funzionamento.

Tornando alle vicende italiane, pare importante mettere conclusivamente in luce che nella visione di Ambrosini, come tratteggiata nel 1933 e successivamente arricchita nel periodo repubblicano, il futuro

⁴⁹ Fra gli altri, F.A. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quaderni regionali*, 1983, p. 1200.

⁵⁰ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, Giappichelli, 2020.

ideale del nostro Paese viene ravvisato in una dimensione multilivello, in cui lo Stato è caratterizzato al proprio interno dalla presenza di autonomie territoriali previste dalla Costituzione e al proprio esterno dalla partecipazione a una realtà sovranazionale di matrice europea. Una visione da coltivare allora, da difendere oggi.

QUALCHE RIFLESSIONE SUGLI SVILUPPI DEL NOSTRO REGIONALISMO, A PARTIRE DAL MODELLO REGIONALE DI GASPARE AMBROSINI*

Claudia Tubertini**

Il saggio riconosce a Gaspare Ambrosini un contributo fondamentale all'adozione del modello regionale da parte della Costituzione italiana del 1948. L'autore rileva, tuttavia, come non è certo che sia stata la debolezza intrinseca di questo modello, o la riforma Costituzionale del 2001, con l'inserimento di caratteri ed istituti "a ispirazione federale", ad essere causa degli esiti non brillanti dell'esperienza regionale nel suo complesso, dovuti piuttosto al modo in cui il "federalismo all'italiana" è stato attuato. Una soluzione potrebbe essere rappresentata dal definitivo passaggio del nostro sistema ad un regionalismo di tipo cooperativo, che però ora è minacciato dal processo di autonomia differenziata ispirato ad un modello di regionalismo asimmetrico che la riforma del 2001 ha voluto aprire anche alle regioni a statuto ordinario, ma che rischia, se non attuato in modo equilibrato, di aumentare le disuguaglianze.

Parole chiave: forma di Stato; federalismo; regionalismo; regionalismo cooperativo; regionalismo asimmetrico.

* Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.

** Università degli Studi di Bologna, claudia.tubertini@unibo.it.



Claudia Tubertini – Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo

SOME REFLECTIONS ON THE DEVELOPMENT OF OUR REGIONALISM,
STARTING FROM GASPARE AMBROSINI'S REGIONAL MODEL

The essay recognizes the fundamental role of Gaspare Ambrosini in the adoption of the regional model by the Italian Constitution of 1948. The author points out, however, that it is not certain that it was the weakness of this model itself, or the Constitutional reform of 2001, with its inclusion of "federal-inspired" characters, that caused the lackluster results of the regional experience as a whole, due rather to the way in which "Italian-style federalism" was implemented. A solution could be represented by the definitive transition of our system into a cooperative regionalism, which, however, is now threatened by the process of differentiated autonomy inspired by a model of asymmetric regionalism that the 2001 reform opened up also to ordinary regions, but which risks, if not implemented in a balanced way, to increase inequalities.

Keywords: form of State; federalism; regionalism; cooperative regionalism; asymmetric regionalism.

SOMMARIO: 1. La dicotomia tra federalismo e decentramento nel pensiero di Gaspare Ambrosini e la nascita del “modello intermedio regionale” all’italiana. – 2. L’attuazione del modello: una scommessa persa? – 3. L’evoluzione del modello: il regionalismo cooperativo e i suoi punti critici. – 4. Regionalismo cooperativo e regionalismo asimmetrico: quale possibile convivenza?

1. LA DICOTOMIA TRA FEDERALISMO E DECENTRAMENTO NEL PENSIERO DI GASPARE AMBROSINI E LA NASCITA DEL “MODELLO INTERMEDIO” REGIONALE ALL’ITALIANA

È opinione comune in dottrina che la scelta del modello regionale operata dai nostri Costituenti si debba al fondamentale contributo teorico ed al ruolo istituzionale di Gaspare Ambrosini: fu lui, in effetti, come è ben noto, a presiedere, nell’ambito della seconda commissione dell’Assemblea costituente, il comitato speciale per le autonomie locali, composto da dieci deputati, che redasse la proposta che comprendeva il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, ma anche la previsione della potestà legislativa dei consigli regionali, le attribuzioni del presidente e della giunta regionali, i principi relativi al riparto delle funzioni amministrative, i limiti posti dallo Stato a tutela dell’interesse nazionale¹. Prima ancora, Ambrosini fu partecipe della prima attuazione del modello regionale che, dopo il crollo del regime fascista, venne innestato sulla vicenda siciliana prima della nascita della Repubblica, contribuendo alla scrittura del relativo Statuto di autonomia²; allo stesso

¹ Per un raffronto tra le proposte originarie di Ambrosini, il resoconto dei lavori del comitato dei dieci e il progetto infine elaborato dallo stesso comitato, cfr. U. DE SIERVO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, n. 5, 1993, pp. 1253 ss.

² Come ricorda G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. ANTONETTI, U. DE

Ambrosini, poi, si ricorda, si deve la prima esperienza di difesa delle leggi regionali, tramite la presidenza dell'Alta Corte di Sicilia, e poi della Corte costituzionale.

Di fondamentale importanza per la ripresa del dibattito teorico sul regionalismo fu però, senz'altro, soprattutto l'idea di Ambrosini di ripubblicare nel 1945, al termine di un altro e più grande conflitto, i suoi scritti del decennio successivo alla Grande guerra³, tra cui, in particolare, proprio il notissimo saggio, del 1933, in cui aveva individuato, dallo studio della Costituzione spagnola del 1931 e di quella austriaca nel sistema vigente dal 1867 al 1918, un *tipo intermedio di Stato tra unitario e federale caratterizzato dall'autonomia regionale*. Si tratta di uno Stato dove le collettività territoriali (regioni) sono dotate di *autonomia*, cioè di attribuzioni esclusive che, a differenza di quelle locali, non possono essere modificate, diminuite, né tanto meno soppresse con legge ordinaria; enti sub-statali di rango costituzionale che si differenziano nettamente, quindi, dalle collettività consimili (in particolare, le province), ma che non arrivano ad avere tutti i requisiti per entrare nella categoria degli Stati membri di uno Stato federale. Un modello, per l'appunto, intermedio di Stato, che si differenzia dal modello federativo o, piuttosto, confederativo, essendo incompatibile con il processo aggregativo a base pattizia tipico di quest'ultimo; che si caratterizza per la "politicalità" dell'autonomia regionale, sottratta da qualsiasi ingerenza statale mediante la garanzia della rigidità costituzionale, e quindi profondamente diverso anche dal semplice decentramento burocratico-amministrativo.

In realtà, come è stato giustamente osservato, Ambrosini non fu certo l'unico autore a riaccendere, dopo la fine della seconda guerra mondiale, il dibattito giuridico sul futuro assetto dello Stato, rilanciando l'idea

SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 207.

³ G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, URSS, Italia*, Roma, Edizioni Italiane, 1945.

dell'istituzione delle regioni: basti citare gli studi di Arturo Carlo Jemolo⁴, Giambattista Rizzo⁵ e Antonio Amorth⁶; ed anche altri costituzionalisti membri dell'Assemblea costituente, come Costantino Mortati, fornirono un contributo determinante nell'individuazione dei tratti definitivi dell'ordinamento regionale abbracciato dalla Costituzione del 1948. È in particolare a Costantino Mortati, profondo conoscitore dell'ordinamento federale tedesco e primo traduttore in italiano della Costituzione di Weimar, che la dottrina attribuisce sia la costruzione della categoria delle regioni ad autonomia ordinaria, dotate, analogamente alla generalità degli Stati membri di uno Stato federale, di identiche attribuzioni⁷, sia la costituzionalizzazione del riparto delle competenze tra centro e periferia secondo una visione che mirava a temperare l'azione legislativa regionale, prevedendo per le regioni il potere di legiferare «nel rispetto della Costituzione e nell'ambito dei principi direttivi che lo Stato ritenga di dover emanare allo scopo di garantire [...] gli interessi unitari della nazione»⁸.

Vi è quindi senz'altro, nella soluzione definitivamente accolta dal nostro Costituente, un'influenza anche di tratti tipici degli ordinamenti federali. Va tuttavia ricordato che, nel dibattito politico dell'epoca, l'affermazione dell'alterità dello Stato regionale rispetto allo Stato federale, tramite il recupero della dicotomia teorizzata anni prima da Ambrosini, permise di soffocare le polemiche antiregionaliste ed il timore, largamente diffuso in quel momento, che le regioni potessero

⁴ A.C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, in *Quaderni del partito d'Azione*, n. 11, 1945.

⁵ G. RIZZO, *La Regione*, Roma, Edizione dell'Istituto italiano di studi legislativi, 1947.

⁶ A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Settimo Milanese, Carlo Marzorati, 1945.

⁷ Così A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 6.

⁸ V.M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, p. 200.

indebolire l'unità nazionale, consentendo quindi all'Assemblea costituente di superare il mero decentramento amministrativo a favore dell'attribuzione alle regioni della potestà legislativa. Ed è altrettanto vero che sempre ad Ambrosini si deve la sopravvivenza del modello delineato dalla Costituzione spagnola della II Repubblica del 1931⁹, già travolta dal Franchismo al momento dell'avvio dell'esperienza costituente italiana, da cui è stata tratta sia l'enumerazione costituzionale delle competenze legislative delle regioni, sia la contestuale previsione di forme e condizioni particolari di autonomia per alcune regioni, titolari – al pari di quelle spagnole – di competenze reciprocamente differenziate, disciplinate, per ciascuna di esse, dal rispettivo statuto¹⁰. Proprio il recupero di questo modello ha permesso anche al nostro Paese, in un momento profondamente segnato da forti spinte separatiste o comunque dalla presenza di consistenti minoranze linguistiche, come già avvenuto in Spagna¹¹, di avviare l'esperienza regionale senza compromettere l'unità nazionale.

⁹ Che pure aveva attratto l'interesse anche di altri studiosi italiani, come A. CARENA, *Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola*, in *Annali di Scienze politiche della Regia Università di Pavia*, vol. V, n. III/1932, pp. 165 e s., e A. GIANNINI, *La Costituzione spagnola del 1931*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1934.

¹⁰ Come ricordato da A. BURATTI, *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello Stato regionale in Assemblea costituente*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Culture e modelli costituzionali dell'Italia repubblicana*, Cosenza, Pellegrini, 2008, p. 245, il regionalismo differenziato spagnolo – secondo cui la costituzione dell'ente regionale non discendeva da una scelta di ripartizione del territorio nazionale in entità geografiche operata dal Costituente, ma da un processo innescato dall'autonoma determinazione dei municipi e delle province, nel quadro di una pluralità di alternative predisposte dal Costituente ma bisognose di essere svolte dagli statuti di autonomia – era osservato con grande curiosità, ed Ambrosini giunse a prospettare l'adesione a questa soluzione anche alla sottocommissione, che preferì però optare per un regionalismo omogeneo e per la regione come ente a carattere necessario, salva la previsione dell'autonomia speciale, circoscritta tuttavia a casi individuati dalla stessa Costituzione.

¹¹ Sulla differenziazione delle competenze regionali quale soluzione escogitata per soddisfare le nazionalità storicamente presenti all'interno dello Stato spagnolo, L.

All'unità nazionale, piuttosto che allo sviluppo della differenziazione un senso autonomistico del Paese, si ispirò, a ben vedere, l'introduzione di forti congegni di garanzia, come la previsione dei controlli statali sugli atti e sugli organi regionali, i poteri assegnati al parlamento ed alla Corte costituzionale per la risoluzione dei conflitti e, *last but not least*, rispetto alle regioni a statuto ordinario, il mantenimento in capo allo Stato della posizione di "supremo regolatore" delle autonomie, anche locali¹². Quest'ultimo aspetto, in particolare – l'aver posto al centro dell'articolazione territoriale dell'ordinamento le "autonomie locali", e non le regioni come tali – è apparso come ulteriore elemento ascrivibile ad un modello di regionalismo "debole", annegato dentro un più ampio sistema delle autonomie locali¹³.

La natura apertamente compromissoria del modello di Stato regionale delineato dalla Costituzione del 1948¹⁴, se non addirittura il suo essere, secondo una certa lettura, una mera «variante dello Stato unitario rappresentativo»¹⁵, non attenua, a ogni modo, l'importanza e l'attualità degli obiettivi a cui si sono ispirati i Costituenti. Esso, infatti, veniva apertamente proposto quale rimedio per riparare agli inconvenienti

CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2023, p. 464.

¹² Come ricorda C. DESIDERI, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, in S.C. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 42.

¹³ Così F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 67.

¹⁴ Come sottolinea V. ATRIPALDI, citando alcuni passi degli interventi tenuti da Ambrosini in Assemblea costituente, «fu il 'politico' Gaspare Ambrosini a sentire l'esigenza di 'uno sforzo di rinuncia' per arrivare a 'raccolgere' e 'conciliare il maggiore numero di consensi', sforzandosi di arrivare, nei limiti del possibile, ad un punto di incontro e di conciliazione e permettendo in tal modo il rigetto degli ordini del giorno che prevedevano il rinvio o la reiezione dell'ordinamento regionale e creando in tal modo le condizioni per l'inserimento nella Carta costituzionale del '48 delle istanze autonomistiche» (*Gaspare Ambrosini: "un politico con preparazione tecnica"*, in *Nomos*, n. 3, 2017, p. 6).

¹⁵ Secondo la definizione di G. ROLLA, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, in *DPCE Online*, numero speciale, 2022, p. 16.

mostrati dal modello di Stato accentrato fino a quel momento sperimentato, e dalla sua involuzione in senso autoritario, a giudizio dello stesso Ambrosini evitabili costruendo un equilibrio fra le forze politiche e gli enti locali e soprattutto impedendo abusi di potere e il predominio di gruppi politici o di gruppi di interesse¹⁶. Le regioni sembravano dunque configurarsi come l'articolazione territoriale più idonea per la riorganizzazione dei poteri pubblici, chiamate all'esercizio di nuove funzioni di intervento sull'economia e di pianificazione economica, sociale e territoriale mirate al superamento del divario tra nord e sud del Paese. Il regionalismo era inoltre visto come strumento per stimolare e potenziare le energie locali, con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica. Efficienza e partecipazione erano, in sintesi, le due principali istanze che il nuovo ordinamento regionale mirava a soddisfare, contribuendo a rafforzare in senso democratico il nuovo assetto organizzativo del nostro Stato¹⁷.

La scelta del modello regionale da parte dei Costituenti, sia pure con gli aggiustamenti resi necessari dalla ricerca del compromesso tra le forze politiche in campo, legittimate dallo stesso Ambrosini, si ricollega, quindi, a due importanti capisaldi della Costituzione: il valore generativo della differenziazione territoriale e dell'autonomia, ossia del progetto di costruzione materiale, dal basso, di una cittadinanza democratica ispirata al principio del *self-government* e dell'eguaglianza sostanziale¹⁸. Un'autonomia che non mini l'unità nazionale, ma rappresenti, al contrario, un fattore di crescita e sviluppo dell'intera comunità. Un'Italia,

¹⁶ Evidentemente influenzato dal pensiero politico di Luigi Sturzo, come dimostrano i fitti scambi epistolari tra l'Ambrosini e lo Sturzo durante lo svolgimento dei lavori del comitato: cfr U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., p. 67.

¹⁷ G. GARDINI, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 46.

¹⁸ F. CORTESE, J. WOELK, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023, p. 12.

in altre parole, “una e indivisibile” ma che “riconosce e promuove” le autonomie territoriali, chiamate a ricomporre le fratture sociali ed economiche che il processo di unificazione aveva compresso, ma non risolto¹⁹.

2. L’ATTUAZIONE DEL MODELLO: UNA SCOMMESSA PERSA?

Guardando ora, a distanza di più di cinquant’anni dalla nascita delle regioni a statuto ordinario e di ormai quasi settantacinque dalla prima regione a statuto speciale, i caratteri che hanno contrassegnato le diverse tappe di attuazione del modello regionale italiano, è difficile resistere alla tentazione di ritenere che la scommessa di Gaspare Ambrosini sulla capacità rigenerativa di questo *tipo di Stato intermedio* sia stata persa. L’atteggiamento prevalente della dottrina – sia di coloro che avevano preso parte alle fasi iniziali e alle svolte determinanti della regionalizzazione, sia delle generazioni più giovani – è, sul punto, di disincanto²⁰. Questo è il giudizio prevalente, sia pure nell’estrema ampiezza delle ricostruzioni offerte e delle posizioni espresse in questo lungo lasso di tempo dagli studiosi della materia; i quali, tuttavia non sono ancora riusciti a risolvere – a parere di chi scrive – il dilemma di fondo: la colpa è del modello, troppo incerto proprio perché “intermedio”,

¹⁹ Su democrazia ed efficienza come elementi della stessa “alchimia costituzionale”, S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 13 s.

²⁰ Molto eloquente la sintesi operata da L. VANDELLI, *Le Regioni italiane tra federalismo e centralismo*, in L. SALVATI, M. SCIOLLA (a cura di), *L’Italia e le sue Regioni*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, 2015, secondo il quale «a questa esperienza si rimproverano, in particolare: una ripartizione di competenze confusa, causa di una insostenibile conflittualità; i ritardi nell’attuazione, nel trasferimento di poteri e di risorse, e nella realizzazione del federalismo fiscale; una resistenza al cambiamento delle amministrazioni centrali, restie ad adeguare il proprio ruolo così come le proprie strutture; un’analoga incapacità di innovare e razionalizzare le amministrazioni locali, così come le strutture periferiche dello Stato».

o piuttosto di come è stato interpretato ed attuato dagli attori politici e dalle istituzioni? E in particolare, con riferimento alla riforma costituzionale del 2001, risposta ai “moti” regionalisti e federalisti degli anni Novanta²¹, senz’altro, ma anche tentativo di superare l’*impasse* a cui era giunto il sistema²², l’ibridazione del modello originario con l’inserimento di alcuni caratteri ed istituti “a ispirazione federale” è stata davvero un’involuzione o, di nuovo, è il modo in cui il “federalismo all’italiana” è stato attuato, o meglio, inattuato, ad aver determinato gli esiti non brillanti dell’esperienza regionale nel suo complesso?

Probabilmente la risposta più corretta sta nel mezzo; sono stati i difetti del modello originario e della sua tentata trasformazione in senso federalista, ma anche gli arresti, le involuzioni, le lacune nel processo di attuazione, lasciato, in entrambi i momenti, in maniera eccessiva alla discrezionalità del legislatore ordinario²³, a sua volta fortemente condizionato da fattori esterni non preventivabili al momento della loro adozione. È senz’altro vero, ad esempio, che sia nel modello originario, sia in quello derivante dalla riforma costituzionale del 2001, un certo grado di artificiosità dei confini regionali, e soprattutto l’impossibilità del loro adattamento alle esigenze dei territori nel corso dei decenni, sono stati causa della diversa resa istituzionale delle regioni italiane. Così, è pacifico come uno dei difetti principali del modello originario, che la

²¹ C. DESIDERI, *La nascita e l’evoluzione delle Regioni*, cit., p. 50.

²² Secondo la definizione di M. CAMMELLI (*Regionalismo serio e riforma amministrativa*, in AA.VV., *Il Federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l’Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 98), «un sistema accentrato senza centro e una ricca articolazione di istituzioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) con poca o nessuna autonomia».

²³ Secondo la nota immagine della “pagina bianca” coniata da L. PALADIN per indicare il rinvio di moltissime specificazioni decisive alla futura legislazione regionale, riproposta, anche con riferimento alle vicende che hanno contrassegnato, a giudizio dell’a., il «fallimento del processo riformatore del nuovo Millennio», da C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica ed amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 226.

riforma del 2001 aveva cercato di risolvere, sia stato il mancato riconoscimento dell'autonomia finanziaria regionale, base essenziale dello sviluppo di una reale autonomia politica della regione. È inoltre condivisibile ritenere che non aver chiarito l'esatto spazio di potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento degli enti locali abbia poi permesso il mantenimento di quella ambiguità tra regionalismo e municipalismo che già caratterizzava il titolo V originario. E quanto alla potestà legislativa, vero carattere distintivo della forma di governo regionale sin dalla sua primigenia impostazione, sono ormai evidenti i difetti di fondo sia della prima, che della seconda *actio finium regundorum*, operata dall'art. 117 della Costituzione, tra materie riconosciute alle regioni e materie attribuite allo Stato; così come è ormai pacifico che l'eccessivo condizionamento consentito alla legislazione statale su quella regionale sia *ab origine*, con la configurazione della potestà solo in termini di competenza concorrente ed il controllo preventivo statale sulle leggi regionali, sia dopo il 2001, tramite la riserva allo Stato di interi settori di competenza esclusiva, hanno condizionato fortemente lo sviluppo della legislazione regionale.

Attribuire, tuttavia, i problemi del nostro regionalismo solo all'ambiguità del modello delineato dalla Costituzione, al suo essere, volutamente, *tertium genus* rispetto al binomio Stato accentrato-Stato federale, significherebbe dare eccessivo peso a questa tassonomia delle forme di Stato, che non sembra aver mostrato, alla prova dei fatti, capacità di resistenza. La stessa dottrina, in effetti, sembra convergere sull'idea che, almeno con riferimento all'esperienza europea, i due tipi di Stato non sembrano contrapposti, dal momento che le differenze iniziali si sono via via attenuate (pur senza eliminarsi del tutto²⁴) sino a rendere

²⁴ Resta ancora valido l'importante tratto differenziale della garanzia della identità e soggettività degli enti sub-statali più accentuata negli Stati generalmente classificati come federali, sino ad assicurare loro una diretta partecipazione ai processi decisionali nazionali (si pensi al *Bundesrat*) e, di conseguenza, a quelli di revisione costituzionale (così S. BARTOLE, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 41).

preferibile – e più aderente alla realtà – parlare piuttosto di “tendenze” o di “dinamiche” a ispirazione federalista, regionalista, autonomista o centralista²⁵. D'altra parte, come è stato giustamente rilevato, proprio la comune appartenenza allo stesso ordinamento sovranazionale ha favorito la circolazione delle esperienze, per cui sia gli ordinamenti accentrati, sia, ancor più, quelli regionali, hanno assorbito alcuni caratteri propri del federalismo, e viceversa; a tacer del fatto che il federalismo europeo ha sempre avuto i caratteri di un “federalismo unitario”, ispirato, cioè, all'obiettivo dell'unitarietà della nazione, sia pur in un contesto di ampio riconoscimento delle autonomie²⁶. Lo stesso modello regionale, del resto, si è progressivamente sviluppato in Europa, per cui accanto alle due forme di regionalismo “originario” – quello spagnolo e quello italiano – si rinvengono ora «forme di regionalizzazione ‘a tappe’ senza un punto di arrivo predeterminato (Belgio), casi di decentramento asimmetrico basato sulla specificità storica di alcuni territori (Regno Unito), esperienze di autonomia limitata a porzioni circoscritte del territorio nazionale (Portogallo, Finlandia e Danimarca), oppure istituti differenziati di autonomia tra la madrepatria e i territori insulari (Francia)²⁷».

Dunque, senza nulla togliere all'importanza dei modelli di articolazione territoriale degli Stati e dei relativi congegni costituzionali posti, in ciascun ordinamento, a presidio dell'equilibrio tra unità ed autonomia, è soprattutto il modo in cui questi congegni sono interpretati ed attuati, nelle diverse fasi storiche, a definire l'impronta più o meno autonomistica di ciascun Paese. L'affermazione dell'autonomia, in altre parole, dipende largamente dai comportamenti proattivi dei soggetti di quel pluralismo, vale a dire dalla loro capacità di leggere e affrontare

²⁵ L. VANDELLI, *Le Regioni italiane tra federalismo e centralismo*, cit.

²⁶ G. ROLLA, *Il pensiero federale e lo Stato unitario autonomistico. Note introduttive*, cit., p. 17.

²⁷ G. ROLLA, *Pensiero federale e federalizing processes*, in *Nomos*, n. 2, 2022, p. 17.

efficacemente i problemi di governo e, con ciò, di soddisfare continuamente i bisogni dei destinatari della loro azione amministrativa²⁸.

Così come sul modello regionale, anche il ruolo che hanno giocato i diversi attori istituzionali nella sua attuazione viene giudicato, in larga misura, in modo negativo su entrambi i versanti, quello dello Stato e quello delle regioni. La reinterpretazione estensiva delle competenze statali, in particolare, che ha caratterizzato sia la prima sia la seconda stagione del nostro modello regionale, ha senz'altro sacrificato le ragioni dell'autonomia a quelle dell'unità, spesso non lasciando alle regioni alcuno spazio né nell'elaborazione né nell'attuazione delle politiche pubbliche, "subite" quand'anche interessassero materie di loro competenza e incidessero fortemente sui rispettivi territori. In definitiva, sia prima che dopo la riforma del titolo V il potere legislativo regionale, considerato nel suo insieme, si è caratterizzato da una parte per essere compreso da una legislazione statale fortemente pervasiva²⁹, dall'altro per essere «intrinsecamente frammentario, incapace della disciplina complessiva di qualunque oggetto, dovendo rimanere nello stretto binario della competenza 'amministrativa', ed anche in quella, senza poter intervenire in aree vaste e numerose»³⁰.

Emblematica, sul punto, è la vicenda che ha interessato l'interpretazione accentratrice data alla potestà legislativa in materia di ordinamento delle autonomie locali. Per le regioni, vedersi riconoscere un margine effettivo di potestà legislativa sul proprio sistema locale avrebbe significato poter organizzare un proprio "sistema regionale delle autonomie locali", come già aveva previsto la legge 142 del 1990 e

²⁸ F. CORTESE, J. WOELK, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2023, p. 13.

²⁹ U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 7, 2012, p. 761.

³⁰ G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani*, Roma, Marchesi Grafiche Editoriali S.p.A, 2022, p. 391.

confermato, all'articolo 3, il Testo unico degli enti locali (TUEL), cercando di definire un quadro di autonomie idonee a ricevere e ad esercitare in modo efficiente nuove funzioni. Gli spazi di flessibilità lasciati alla legislazione regionale sono stati invece marginali, la tendenza del legislatore statale è stata quella di applicare in modo il più possibile uniforme le misure previste. In questo processo – è necessario sottolinearlo – le autonomie locali spesso non sono state alleate, ma al contrario nemiche: è prevalsa in loro la diffidenza nei confronti delle regioni e la ricerca di una relazione diretta con lo Stato: uno Stato, del resto, che preferisce la logica binaria delle relazioni, per non perdere la propria centralità, secondo un metodo di *divide et impera* che rende oltremodo complesse le relazioni interistituzionali nel nostro Paese. In questo contesto neppure la giurisprudenza costituzionale è stata di particolare aiuto. Essa non ha manifestato un indirizzo favorevole ad una lettura espansiva della competenza legislativa regionale. È prevalso un atteggiamento di cautela, se non di vera e propria chiusura nei confronti del ruolo regionale³¹.

D'altro lato, anche le regioni sono state per lo più accusate di aver interpretato l'esercizio autonomo delle proprie competenze come puro localismo, di aver dilatato i propri compiti e responsabilità meramente gestionali piuttosto che esercitare in modo innovativo il proprio spazio di autonomia legislativa, spesso contrastando, anziché supportando con proprie coerenti politiche, lo Stato in settori nevralgici in cui, visto lo scenario di trasformazioni nazionali, se non internazionali, la regia doveva inevitabilmente essere mantenuta al centro³².

Ancora, si sottolinea spesso l'evidente differenziazione tra le regioni quanto a rendimento istituzionale, capacità di interpretazione del proprio

³¹ Sul punto mi sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Regioni e organizzazione dei poteri locali alla luce delle recenti riforme istituzionali*, in *Regional Studies and Local Development*, 2020, pp. 142 s.

³² C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica ed amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, cit., p. 234.

ruolo legislativo ed amministrativo, nonché – non certo ultimi per grado di incidenza – eclatanti episodi di *malagestio*, che hanno determinato un crescendo di sfiducia nei confronti dei loro vertici politici. Sotto questo profilo, neppure il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo regionale, tramite l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente ad opera della riforma costituzionale del 1999, è risultato esente da criticità, essendo stato considerato responsabile dell'ulteriore scadimento del ruolo delle assemblee legislative regionali, ridotte a mere sedi di ratifica delle iniziative del "governatore", su cui si è andata a concentrare la funzione di rappresentanza politica degli interessi del territorio.

Eppure, la sensazione che, sia pur in un contesto così critico, le regioni si siano finalmente impresse nell'immaginario degli italiani come uno snodo essenziale delle istituzioni che costituiscono la Repubblica, e come uno dei dati che ne definiscono le varie identità³³, appare suffragata da una serie di elementi; primo dei quali, il fatto che anzitutto, almeno sino ad ora, la loro presenza ha costituito un fattore di stabilizzazione, salvaguardando l'unitarietà dello Stato contro le spinte centrifughe, al contempo dando espressione concreta sul piano istituzionale alla differenziazione (economica, territoriale, culturale) insita nel Paese. Del resto, che la presenza delle regioni sia essenziale per l'inveramento dei diritti sociali, in un sistema sempre più complesso ed articolato che richiede forme di regolazione e di coordinamento e una scala di intervento potenzialmente nelle corde, oggi ancor più di ieri, della regione, è stato rilevato anche dai più acuti osservatori dei difetti del nostro regionalismo³⁴; così come il ruolo rappresentativo delle assemblee regionali, seppure difficile e sbiadito nelle modalità del suo concreto

³³ Così G. FALCON, *Caratteri e tendenze evolutive del regionalismo italiano*, cit., p. 399.

³⁴ M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, pp. 673 s.

esercizio, intercetta il bisogno di fondo delle comunità di praticare la democrazia rappresentativa nei territori e a partire da essi³⁵.

Che questo fondamentale ruolo richieda anche l'esercizio di potestà legislativa è – sorprendentemente – oggetto di diverse opinioni; così come, altrettanto curiosamente, si accusano, da un lato, le regioni di non aver saputo legiferare con sufficiente capacità di innovazione e sperimentazione, e dall'altro, si accusa il policentrismo normativo, accentuatosi dopo la riforma del 2001, di essere causa delle inefficienze degli apparati pubblici e di minaccia nell'esercizio dei diritti dei cittadini (secondo l'oramai famosa immagine del "vestito di Arlecchino", evocativa di una babele di normative troppo differenziate). Quel che è certo è che, accanto ai casi di «differenziazione viziosa», non mancano settori e ambiti nei quali varie regioni hanno esercitato l'autonomia ad esse attribuita dalla Costituzione per sperimentare strade nuove, importare *best practices* dai Paesi più virtuosi, interpretare *in bonam partem* le specifiche esigenze dei propri territori³⁶, anche grazie alla possibilità di disporre dello strumento legislativo, e non solo di attuare regole imposte dal legislatore statale; poiché l'amministrazione, sia nell'attività che nell'organizzazione, è tuttora retta dal principio di legalità, e sono quindi le fonti primarie costituirne le fondamenta.

Vista in questa prospettiva, la scommessa di Ambrosini sulla politicità della regione come ente di legislazione, e non solo di amministrazione, se sinora non si è del tutto realizzata, dovrebbe essere rinnovata *pro futuro*, fornendo anche alle regioni, specie a quelle che non sono riuscite ad adempiere adeguatamente a questo compito, strumenti e spazi di azione. Certo, non è questa una soluzione che può essere affidata solo

³⁵ G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2023, p. 1.

³⁶ Come osserva F. BASSANINI, *Postfazione. Riforma della riforma, o ritorno al passato?* in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il Federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 512, che suggerisce ai riformatori ed all'opinione pubblica di sfuggire alla tentazione di un ritorno allo Stato accentrato.

all'ingegneria legislativa, richiedendo una nuova consapevolezza ed assunzione di responsabilità sia da parte del centro che della stessa classe politica regionale, spesso troppo impegnata in rivendicazioni di parte piuttosto che nella cura degli interessi della propria collettività³⁷; né può essere realizzata senza tener conto delle disparità territoriali che il diverso rendimento delle regioni ha già prodotto. In altre parole, occorrerebbe individuare percorsi atti a garantire un uso ragionevole e proporzionato degli spazi di autonomia³⁸.

Ad ogni modo, anche laddove la difesa della “regione legislativa” teorizzata dall'Ambrosini non dovesse ormai più convincere sul piano teorico, resterebbe un importante argomento pragmatico: la sottrazione della competenza legislativa alle regioni, per quanto teoricamente ipotizzabile, porterebbe con sé l'accentuarsi dei rischi di sovrapposizione e duplicazione di compiti tra i diversi livelli di governo, intrinsecamente presente nel nostro ordinamento a causa della peculiare stratificazione a “millefoglie” del sistema territoriale italiano³⁹, e l'attuale compresenza, a livello intermedio, di regioni ed altri enti locali (non solo le province, confermate nella loro perdurante esistenza dopo il fallimento del tentativo di espunzione dal quadro costituzionale, ma ora anche le città metropolitane, le quali entrambe rivendicano uno spazio sempre maggiore di intervento). Peraltro, anche voci autorevoli che sostengono di non credere (più) nella “vocazione legislativa” delle regioni, vorrebbero venisse loro lasciato maggior spazio nel delineare l'assetto dell'amministrazione locale, permettendo così costruzione di adeguati

³⁷ Basti pensare alla forte personalizzazione che ha assunto il recente dibattito sulla proposta di eliminare il limite del doppio mandato consecutivo per i presidenti di regioni, previsto attualmente, per le regioni a statuto ordinario, dalla l. 165/2004.

³⁸ A questa conclusione giunge anche G. TARLI BARBIERI (*Le Regioni a statuto ordinario: un bilancio*, cit., p. 161), pur nella consapevolezza della debolezza attuale complessiva delle regioni.

³⁹ G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2022, p. 266.

livelli di governo sub-regionali⁴⁰; cosa assai difficile da realizzare, però, senza una potestà legislativa regionale che sia in grado di imporsi, sul piano delle fonti, sulla legislazione statale e sulla potestà normativa locale.

3. L'EVOLUZIONE DEL MODELLO: IL REGIONALISMO COOPERATIVO ED I SUOI PUNTI CRITICI

Una via d'uscita dai dilemmi del nostro regionalismo potrebbe essere rappresentata da una più convinta e definitiva adesione al modello del regionalismo cooperativo, a sua volta evoluzione di quella forma di Stato "federale cooperativo" non compreso nella classificazione delle forme operata da Ambrosini perché concretamente sviluppatosi successivamente, a partire dalla svolta cooperativa del modello duale statunitense, poi consacrato nella Costituzione federale tedesca⁴¹ e modello di ispirazione della *governance multilivello* praticata dall'organizzazione "protofederale" dell'Unione europea.

Si tratta di una proposta certamente non nuova, se già a pochi anni di distanza dall'avvio dell'esperienza delle regioni a statuto ordinario, la dottrina aveva segnalato l'inarrestabile esigenza politica di coordinamento e integrazione tra attività, interventi e servizi pubblici,

⁴⁰ Come quella di A. BARBERA (*Il peccato originale delle Regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 63), secondo cui l'ordinamento regionale non è mai entrato nella cultura politica delle classi dirigenti; gli interventi che lo hanno modellato sono sempre stati condizionati da scelte partitiche contingenti, riferite alle politiche nazionali del momento; di qui la perenne crisi di identità delle regioni (p. 37).

⁴¹ Proprio l'evoluzione che ha caratterizzato anche i sistemi originariamente federali ha fatto dire ad autorevole dottrina che «l'espressione federalismo, dopo due secoli di vita, ha cominciato a mostrare i segni di una certa usura, per cui presenta scarso rigore scientifico. Per questo motivo, oggi, si può dire che il federalismo è un 'genus', al quale appartengono diverse specie» (S. CASSESE, *Federalismi e regionalismi*, in *Studi Urbinati*, n. 2, 2006, p. 197).

con la conseguente tendenza a privilegiare nei concreti comportamenti e nella legislazione il modello cooperativo di Stato regionale, rispetto a quello della separazione delle funzioni⁴². L'esperienza ha dimostrato ampiamente che il disegno ambrosiniano di un regionalismo "garantista" non poteva reggere al carattere sfuggente ed evanescente dei riparti per materie contrassegnate da etichette, richiedendosi quindi, anche all'interno di uno Stato unitario composto, il ricorso a meccanismi di coordinamento facenti perno sul principio di cooperazione. L'esigenza, inizialmente riferita soprattutto ad un coordinamento amministrativo, si è ben presto posta anche sul piano della legislazione, in misura ancor più evidente dopo la riforma del 2001, la cui tecnica di individuazione delle competenze legislative ha generato, come è noto, ulteriori sovrapposizioni; ma nonostante l'esigenza di cooperazione sia ormai radicata, le tecniche e gli strumenti sinora applicati non sono stati del tutto soddisfacenti. Di qui, la rinnovata ed esplicita invocazione, da parte di molti ed autorevoli studiosi, anche nei tempi più recenti, del regionalismo cooperativo⁴³ come vera e propria "risorsa delle democrazie": una richiesta che nasce non solo dalla constatazione che il riparto delle competenze tra i livelli di governo è fatto, sempre e comunque, con criteri che non riescono ad escludere la sovrapposizione e le interferenze, e quindi, per perseguire obiettivi di interesse nazionale,

⁴² Tra cui A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale*, Milano, Giuffrè, 1980; S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, pp. 398 s. Sul rapporto circolare tra dottrina ed evoluzione del nostro regionalismo, nelle sue varie fasi evolutive, A. D'ATENA, voce *Regionalismo e Federalismo*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero: diritto*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, 2012.

⁴³ Ad es. A. RUGGERI, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2022, p. 78, invoca un modello di "specialità diffusa", integrato e sorretto da un «complessivo ripensamento della struttura della Repubblica ispirato all'idea del regionalismo cooperativo».

serve la cooperazione; ma anche per il timore che la soluzione opposta, ovvero il ritorno al centralismo, possa aprire a svolte autoritarie⁴⁴.

La proposta è senz'altro condivisibile, a patto di riuscire a *guardare oltre*, senza lasciarsi scoraggiare dagli scarni richiami al regionalismo cooperativo contenuti nel testo costituzionale sia prima, sia – cosa ancor più grave – dopo la riforma del 2001 e dai limiti emersi dall'applicazione del modello cooperativo da parte non solo degli attori politici, ma della stessa Corte costituzionale, nella soluzione dei tanti conflitti di competenza determinatisi nel corso dell'ormai lunga esperienza regionale.

All'assenza, nel testo originario della Costituzione, di norme dedicate a sedi e, soprattutto, a specifiche modalità di cooperazione, ha cercato di supplire infatti, come è noto, la giurisprudenza costituzionale mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione, quale principio che trova nell'art. 5 Cost. e, dunque nella stessa dialettica tra unità e autonomia, il suo riferimento costituzionale, da applicarsi al processo decisionale in tutti i casi di interferenza o anche solo di convergenza nell'esercizio delle funzioni statali, regionali o locali⁴⁵.

Proprio questa giurisprudenza, e, con essa, tutta la concreta applicazione del cd. “metodo” leale collaborazione rappresenta, al contempo, l'elemento di forza e di debolezza del regionalismo cooperativo. Si tratta di un metodo fondamentale, da un lato, per garantire il funzionamento del sistema delle Conferenze, ovvero, di quelle

⁴⁴ Così G. AMATO, *Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie*, cit., p. 17.

⁴⁵ Tra le numerose ricostruzioni della parabola del principio di leale collaborazione successive alla riforma del titolo V, R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, pp. 3 s.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578 s.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2012; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Padova, Wolters Kluwer, 2018.

sedi permanenti di confronto tra i livelli di governo che sono divenute, in assenza di una camera delle regioni, essenziali per garantire un dialogo strutturale e non episodico tra gli esecutivi⁴⁶. Tuttavia, quando applicato come principio per dirimere i conflitti di competenza, i suoi contorni estremamente elastici, in grado di espandersi o restringersi, ora a favore delle esigenze delle autonomie, ora – molto più spesso – a favore dello Stato⁴⁷, rendono assai incerti gli esatti confini entro i quali le regioni possono effettivamente espandere la propria autonomia, con evidenti riflessi sulla loro possibilità effettiva di ideare ed attuare un proprio autonomo indirizzo politico⁴⁸.

Per avere una riprova di quanto detto, basta guardare ai vari momenti di crisi in cui il principio, se non ha subito una vera e propria battuta d'arresto, è entrato a sua volta in crisi: per restare ai più recenti, la crisi finanziaria e quella pandemica. Durante la prima, esso è stato messo a dura prova dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, i quali, uniti al richiamo al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, hanno giustificato l'imposizione alle autonomie di misure di razionalizzazione della spesa fortemente riduttive delle loro competenze; mentre durante l'emergenza pandemica, per la prima volta dalla sua istituzione, la Corte ha usato il potere di sospendere l'efficacia di una legge regionale che si poneva in contrasto con i meccanismi previsti dalla legislazione nazionale per l'applicazione nei diversi contesti territoriali delle misure restrittive a fini di prevenzione e lotta alla pandemia, dichiarandola poi incostituzionale

⁴⁶ Come dimostrato dalla costante crescita del suo ruolo: v. C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto Pubblico*, 2021, pp. 667 s.

⁴⁷ Sull'utilizzo pro-statale del principio, a compensazione dell'attrazione in sussidiarietà, a favore dello Stato, della potestà di disciplinare funzioni amministrative in materie di competenza regionale, R. BIN, *Intervento*, in AA.VV., *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 21.

⁴⁸ C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista GdP*, 2021, p. 294.

per invasione di una competenza esclusiva statale non trasversale (quella in materia di «profilassi internazionale» ex art. 117, co. 2, lett. q) Cost.), dunque non soggetta, in linea di massima, all'obbligo della previa intesa con le regioni⁴⁹. Si è in tal modo confermato che l'emergenza rappresenta, sia pure in via transitoria, una circostanza valevole a giustificare una lettura in chiave estensiva di titoli di competenza legislativa statale⁵⁰, e quindi anche la disapplicazione del principio cooperativo⁵¹. In quel difficile momento, caratterizzato peraltro dalla straordinaria concentrazione di poteri sul Presidente del Consiglio dei ministri, che tanti dubbi di costituzionalità ha sollevato in dottrina, anche il sistema delle conferenze, nonostante il grande sforzo compiuto, ha mostrato segnali di difficoltà, messo a dura prova nella sua capacità di offrire una garanzia effettiva contro soluzioni particolaristiche e non giustificabili neppure come espressione di scelta autonoma: tutte circostanze che

⁴⁹ Allo stato attuale, il d.lgs. 281/1997, fonte principale di disciplina della conferenza Stato-regioni ed unificata, non contiene una regola generale ed astratta per l'applicazione dell'intesa, ma un mero rinvio alle ipotesi previste dalla legge; mentre nel caso dei pareri, alcune previsioni di carattere generale, riferite a specifiche categorie di atti, sono contenute nel testo normativo, e si affiancano ai numerosi casi in cui la legge di settore prevede, per l'appunto, l'acquisizione del parere delle regioni e/o degli enti locali. È anche vero, tuttavia, che i riferimenti espliciti alla necessaria previa intesa (specie tra Stato, regioni ed enti locali), a volte anche nella forma della cd. "intesa forte" (art. 8, comma 6 l. 131/2003), si fanno sempre più frequenti nella legislazione, anche in recepimento della casistica via via elaborata dalla Corte costituzionale. Manca, tuttavia, una disciplina generale quadro da applicarsi (anche solo in termini di principio) nei casi in cui la legge non preveda la fase di concertazione.

⁵⁰ A commento di questa decisione della Consulta non sono mancate voci favorevoli all'accentramento dei poteri legislativi, lasciando solo l'attuazione dei processi ai territori, e passando quindi da un regionalismo «inutilmente legislativo» ad un «regionalismo di esecuzione»: B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi*, paper del 21 aprile 2021, p. 4.

⁵¹ Di «eclissi della leale collaborazione», frutto della negazione del carattere trasversale della competenza statale invocata a fondamento della decisione, parla D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 16.

hanno rialimentato le voci favorevoli ad un riaccentramento delle competenze a favore dello Stato, per uscire dalla “trappola della decisione congiunta”.

Certamente ci si allontana molto dal modello del regionalismo cooperativo anche in tutti i casi in cui delle citate sedi di cooperazione si fa un uso solo strumentale e simbolico, per giustificare *ex post* decisioni assunte al centro, facendone, più che una sorta di “terza camera”, una “sede di ratifica”⁵²; gli esempi di queste situazioni non mancano, ed anzi sembrano intensificarsi di fronte all’uso smodato, da parte del governo, dello strumento della decretazione d’urgenza, che per sua natura rende oltremodo difficile assicurare un reale confronto con le autonomie⁵³.

Non sembra, inoltre, in linea con l’applicazione del metodo cooperativo invocare l’interesse nazionale – come ha fatto, di recente, il nostro legislatore⁵⁴ – per limitare o rendere meramente formale la condivisione delle scelte essenziali relative ai contenuti iniziali, all’attuazione ed alla revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. La *Governance* dedicata al PNRR, preannunciata nel Piano come

⁵² Per usare l’espressione di L. CASTELLI, *Il sistema delle Conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna, il Mulino, 2023.

⁵³ Ai sensi del d.lgs. 281/1997, le Conferenze Stato-regioni ed unificate sono chiamate ad esprimere un parere sui disegni di legge del governo incidenti in materie di loro competenza, non sui decreti-legge (visto il loro carattere d’urgenza). I tempi di trasmissione dei testi dei decreti fanno spesso sì che regioni ed enti locali non abbiano sufficiente spazio per chiedere modifiche; la trattativa si sposta quindi sul disegno di legge di conversione, condizionata, comunque, dai tempi necessariamente brevi di discussione ed approvazione e dalla debolezza dei meccanismi parlamentari di rappresentanza della posizione delle regioni e degli enti locali, affidata per ora solo alle audizioni.

⁵⁴ Ci si riferisce al d.l. 77/2021, il primo dei vari decreti attuativi del PNRR, il quale enuncia il preminente valore *dell’interesse nazionale* nella puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel Piano (art. 1, comma 2), precisando che le disposizioni sono adottate nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all’art. 117, comma 2, lett. a), in materia di rapporti dello Stato con l’Unione Europea e, addirittura, «definiscono, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 1, comma 3).

modalità per assicurare il “dialogo con gli enti territoriali”, è stata infatti disegnata secondo un’architettura fortemente accentrata, basata sul ruolo preponderante della Presidenza del Consiglio dei ministri, del MEF e dei ministeri, che da un lato, ha reso poco incisiva la voce delle regioni e degli enti locali nella nuova “cabina di regia”, dall’altro, ha messo più volte in difficoltà la stessa conferenza Stato-regioni ed unificata, costretta a denunciare l’adozione di misure in contrasto con il principio di leale collaborazione, ed a ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale per ottenere tutela. Questo contesto di regionalismo dimezzato⁵⁵ ha confermato anche una pericolosa tendenza ad accentuare l’utilizzo (o, quantomeno, a minacciarne l’uso) degli strumenti autoritativi, come i controlli ispettivi⁵⁶ e interventi sostitutivi, sui quali non sono mancati dubbi di legittimità⁵⁷. Tutto ciò, mentre proprio la vastità del Piano, e la

⁵⁵ M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *RivistaAIC*, n. 4, 2021.

⁵⁶ Si vedano le obiezioni manifestate dalla Corte dei Conti, durante un’audizione in parlamento, sulle previsioni dettate dall’art. 4 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, recante Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, che ha incaricato una apposita nuova struttura di missione della Presidenza del Consiglio di procedere all’effettuazione di ispezioni e controlli a campione, sia presso le amministrazioni centrali titolari delle misure, sia presso i soggetti attuatori: la previsione, secondo la Corte dei Conti, sembra istituire in capo alla Struttura un potere ispettivo su tutte le Pubbliche amministrazioni che non appare coerente con i compiti di mero coordinamento attribuiti dall’articolo 95 della Costituzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la quale la predetta struttura è allocata. Una “asistematicità” che «appare ancor più evidente in caso di esercizio del potere ispettivo nei confronti di regioni o enti locali, in ragione del principio costituzionale di autonomia che governa i rapporti tra questi e le amministrazioni centrali». Su questo stesso decreto le regioni hanno lamentato la lesione del principio di leale collaborazione per la decisione unilaterale del governo di revocare il finanziamento delle misure di ammodernamento tecnologico degli ospedali già previste nel PNRR, affidandolo a fonti di finanziamento esterne al Piano che le regioni ritengono essere del tutto insufficienti o già impegnate per altri interventi.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 34/2024, che ha ritenuto in contrasto con il principio di leale collaborazione la nomina di un commissario straordinario “sentito” il Presidente della regione, anziché d’intesa con la regione, e l’approvazione con decreti interministeriali, non preceduta da forme collaborative con la regione, del

sua notevole incidenza su numerose e importanti competenze regionali, dovrebbero invece richiamare ad un più forte rispetto delle prerogative delle regioni, in quanto istituzioni rappresentative di una comunità territoriale ed elemento di connessione tra amministrazione e società⁵⁸.

Gli esempi riportati rappresentano la conferma che il regionalismo cooperativo è tanto essenziale quanto difficile da praticare e richiede l'adozione di strumenti, regole e procedure, non potendosi lasciare solo all'equilibrio politico contingente la prevalenza dell'interesse statale o di quello delle autonomie.

Ciò vale anche per i meccanismi di perequazione finanziaria, vera cartina di tornasole del federalismo e del regionalismo cooperativo, ma assai imperfetti nel modello italiano. Non solo, infatti, la Costituzione fissa all'art. 119 solo i principi dell'autonomia finanziaria, lasciando poi alla legislazione ordinaria il sistema del coordinamento statico, cosicché gli spazi della leale collaborazione – a fronte della competenza del parlamento a delineare il modello di cd. federalismo fiscale – sono abbastanza ristretti; ma anche in sede di coordinamento dinamico, ovvero, di gestione delle dinamiche di entrata e di spesa che si pongono alle intersezioni dell'azione concreta delle amministrazioni centrali e territoriali, il principio negoziale alla base della leale collaborazione ha subito in molti casi eccezioni e flessioni⁵⁹.

La recente iniziativa del ministro degli affari regionali di nominare una commissione di studio incaricata di elaborare, entro il mese di maggio 2024, proposte di modifica del d.lgs. 281/1997, sembra far trapelare una rinnovata consapevolezza del carattere essenziale di queste sedi. All'atto

programma predisposto dal predetto commissario e recante l'elenco delle infrastrutture da realizzare sul territorio regionale (33, comma 5-ter, lett. b), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13).

⁵⁸ Il punto è evidenziato da S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in S. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la Pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 238.

⁵⁹ Cfr. F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 151 s.

dell'insediamento della commissione, il ministro ha particolarmente sottolineato l'aumento esponenziale degli atti sottoposti alle conferenze negli ultimi anni, in particolare a seguito dell'approvazione del PNRR, e quindi l'indispensabilità di un loro corretto funzionamento.

È essenziale, tuttavia, che non si sprechi questa occasione per limitare gli interventi di riforma ad una mera modifica “manutentiva”: la precisazione di aspetti procedurali dovrebbe costituire solo il primo tassello – certamente importante, ma non sufficiente – per superare tutte le incertezze che derivano dall'attuale, sostanziale rinvio al legislatore di settore (così tanto foriero di contenzioso costituzionale) della scelta dell'intensità della collaborazione/concertazione da applicare a ciascun procedimento⁶⁰.

Importante è, in ogni caso, che le eventuali modifiche manutentive non rappresentino l'occasione per una diminuzione della possibilità, per le regioni, di continuare ad esprimere il loro separato dissenso, sia pur in un contesto che deve necessariamente tener conto dell'esigenza di assicurare certezza dei tempi del procedimento di ricerca dell'intesa, anche distinguendo gli atti per rilevanza e prevedendo tempi diversi per la trattativa e l'adozione dell'intesa a seconda della natura politica o amministrativa della stessa. In questo senso, la ricerca di una “soluzione a ogni costo” non dovrebbe applicarsi al sistema delle relazioni intergovernative⁶¹.

Rappresenta, invece, una scelta di campo quella di decidere se il sistema delle conferenze, come attualmente configurato, necessiti anche

⁶⁰ Un ampio catalogo di modifiche alle regole di organizzazione e funzionamento delle Conferenze, utili a riequilibrare l'esercizio delle sue funzioni in un'ottica di equiordinazione e paritarietà, era già stato proposto da L. VANDELLI, *Prospettive e ipotesi di riordino della Conferenza Stato-Regioni*, cit., pp. 63 s.

⁶¹ Il punto è sottolineato anche da F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2023, p. 355, che stigmatizza la tendenza, pur comprensibile, della Corte costituzionale ad individuare sempre nello Stato il responsabile ultimo, il punto di caduta decisivo e di sintesi degli interessi unitari ed infrazionabili.

di una trasformazione strutturale del modello di articolazione per livelli territoriali⁶²; e se sia necessario, ancora, insistere sull'opportunità (anche) di una sede parlamentare dedicata alla rappresentanza delle autonomie, benché l'opzione per un "senato delle regioni" sia attualmente fuori dall'agenda politica nazionale⁶³; se possa essere utile, in attesa di una modifica del modello parlamentare, che si crei una sede istituzionale capace di fungere da interlocutore più forte e più responsabile all'interno del sistema delle conferenze già riconosciuto e disciplinato dal legislatore statale⁶⁴. Certamente, su questi punti ancora determinanti è importante non abbandonare la riflessione scientifica.

4. REGIONALISMO COOPERATIVO E REGIONALISMO ASIMMETRICO: QUALE POSSIBILE CONVIVENZA?

Il già intricato percorso di evoluzione del nostro ordinamento verso un regionalismo di tipo cooperativo si trova ora ad affrontare una nuova ed impegnativa sfida, quella della convivenza con un regionalismo di tipo asimmetrico.

⁶² Sull'opportunità di ripensare l'attuale struttura tripartita per garantire un coordinamento non episodico, ma stabile tra livello regionale e locale, facendo della partecipazione contestuale di tutti i livelli costitutivi della Repubblica il metodo ordinario di gestione delle sedi di raccordo, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, cit., p. 43.

⁶³ La questione continua, comunque, ad essere alimentata dalla dottrina: si v. ad es., anche per un'interessante ricostruzione dei modelli di seconde camere territoriali presenti in altri Paesi, D. CASANOVA, *Per un Senato delle Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2023. Sulla camera delle regioni come unica soluzione "pienamente adeguata" per risolvere il problema del coordinamento tra livelli di governo, F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 22.

⁶⁴ Si v. F. CORTESE, *Regioni e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, p. 52, con riferimento alla conferenza delle regioni, di recente fornita di base legislativa regionale in attuazione di un'intesa interregionale ex art. 117, comma 8 Cost.

Non si tratta di un tema del tutto nuovo, se si considera che l'asimmetria rappresenta il dato di fondo che caratterizza l'assetto formale dell'ordinamento regionale italiano sin dalla sua origine, grazie al riconoscimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» alle regioni a statuto speciale elencate all'art. 116, comma 1. Fu proprio Gaspare Ambrosini, durante i lavori di stesura della proposta da presentare all'Assemblea costituente, a sostenere la necessità di adottare questo ordinamento differenziato, tenendo conto che per la Sicilia e la Valle d'Aosta era stato già adottato uno statuto, e anche per Sardegna e Trentino-Alto Adige era opportuno adottare, in ragione della particolare situazione di tali regioni, un ordinamento speciale e diverso da quello delle altre regioni; tanto che nel progetto presentato dal relatore e approvato dal comitato dei dieci, i due tipi di ordinamento regionale (ordinario e speciale) erano previsti in uno stesso articolo, che anche l'Assemblea approvò come tale (con l'aggiunta del Friuli Venezia-Giulia) e soltanto durante il coordinamento finale il comitato di redazione ritenne di separare in due articoli (115 e 116).

È noto come l'attuazione della specialità regionale abbia costituito un percorso ad ostacoli e sia stato fortemente condizionato dagli stessi problemi e limiti che hanno riguardato l'attuazione del modello regionale nel suo complesso. Nonostante ciò, come è noto, la riforma costituzionale del 2001 ha confermato questo impianto non solo consolidando l'autonomia già attribuita alle regioni a statuto speciale⁶⁵, ma anche consentendo, con il tanto discusso nuovo terzo comma, il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie ivi elencate, anche alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta.

Sia nel riconoscimento delle regioni a statuto speciale, che nella previsione di questa possibilità di una ulteriore differenziazione tra le

⁶⁵ In questo senso ha operato la modifica introdotta, secondo cui ora le cinque regioni "dispongono" di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dei rispettivi statuti, mentre l'originaria disposizione prevedeva che queste fossero loro "attribuite".

altre regioni, è evidente l'influenza del modello regionale spagnolo, rispettivamente, nella versione adottata dalla Costituzione del 1931 e di quella successiva del 1978⁶⁶. L'art. 116, comma 3, in effetti, è ispirato proprio al modello spagnolo e lo è ancor di più dell'originaria previsione della specialità: mentre quest'ultima, infatti, è espressione di eteronomia, le leggi rinforzate di cui all'art. 116 terzo comma, prendendo l'avvio da un'iniziativa della regione, essendo concordate tra essa e lo Stato da un catalogo messo a disposizione della Costituzione, sono più compiutamente assimilabili agli statuti d'autonomia spagnoli.

Sia stata o meno scelta soprattutto per motivazioni di carattere politico, come generalmente ritenuto, la nuova clausola di "specialità diffusa", o meglio, di "specializzazione" delle regioni a statuto ordinario rappresenta quindi, più che un elemento di rottura, lo sviluppo di un modello, quello del regionalismo asimmetrico, già presente nel testo costituzionale e ben radicato nel modello regionale *in sé*; il dubbio non è, quindi, sull'*an*⁶⁷, ma sul *quantum* di asimmetria compatibile con la tenuta dell'unitarietà dell'ordinamento⁶⁸.

Il riferimento al regionalismo asimmetrico pare, peraltro, più consono a delineare i contorni della fattispecie, rispetto alla qualificazione più in voga – quella di "regionalismo differenziato" – che presuppone che la differenziazione costituisca una deroga rispetto al paradigma implicito dell'uniformità. Considerare eccezionale la differenziazione (anche solo

⁶⁶ A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 343 s.

⁶⁷ Si condivide l'opinione di chi rileva che il regionalismo differenziato costituisce attuazione, e non già deroga del titolo V riformato: sul punto cfr. G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie. Perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi*, n. 4, 2022, p. 856.

⁶⁸ L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2022; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 635 s.

potenziale) significa infatti considerare un'eccezione l'autonomia *tout court*, in quanto senza differenziazione non esiste alcuna autonomia (né speciale né ordinaria), ma solo uniformità⁶⁹. Per converso, affermare che esiste ormai un regionalismo differenziato *di fatto*, frutto di cinquant'anni di esercizio di autonomia, legislativa ed amministrativa, da parte delle regioni, per sostenere la non necessarietà della nuova disposizione costituzionale, significa sottovalutare l'uniformismo che è derivato dalla lettura in senso riduttivo di questa autonomia, che non ha tralasciato neppure le regioni speciali⁷⁰. Non è certo un caso, quindi, che, dopo anni di inattuazione della clausola, la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia *ex art. 116, comma 3 Cost.* sia stata avanzata da alcune regioni nel dichiarato intento di rilanciare il proprio ruolo di ente politico⁷¹, riappropriandosi di spazi di autonomia più difficilmente suscettibili di compressione futura da parte dello Stato⁷² in quanto

⁶⁹ Così F. PALERMO, *L'involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023, p. 122, che a sua volta riprende il pensiero di R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, pp. 45 s.

⁷⁰ Perfino la specialità finanziaria, che in un primo momento sembrava davvero un *discrimen* tra i due tipi di regione, si è infatti attenuata molto ad opera dell'alluvione di decisioni della Corte costituzionale relative al coordinamento della finanza pubblica: il punto è sottolineato da S. PARISI, *Orientarsi con le stelle: regionalismo differenziato, Unità repubblicana, principi costituzionali*, cit., p. 289.

⁷¹ In questo senso G. GARDINI (*Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2023, p. 487) coglie dietro a queste richieste «un tentativo di riqualificazione delle Regioni, rimaste chiuse per decenni in una dimensione prevalentemente gestionale e amministrativa [...] ad un ruolo maggiormente 'politico' per quanto riguarda gli interessi d'area vasta». Sull'aspirazione all'esercizio di una funzione di indirizzo, propulsione e guida per quanto riguarda il sistema delle autonomie locali dietro ad alcune delle richieste di autonomia differenziata, M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, pp. 493 s.

⁷² Sulle complessive condizioni di contesto in cui sono maturate queste richieste mi sia consentito il rinvio a C. TUBERTINI, *Il regionalismo differenziato: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Economia e società regionale*, n. 3, 2019, pp. 45 s.

definiti attraverso un procedimento – quello di attuazione dell’art. 116 – non solo rinforzato, ma, come si è detto, anche *negoziato*.

Una procedura che pone nelle mani del Consiglio dei ministri un potere di trattativa che, sinora, si è generalmente esercitato in modo simmetrico, ovvero coinvolgendo l’intero sistema delle autonomie, ed ora diviene bilaterale, non significa, naturalmente, totale autonomia negoziale delle parti. Di qui lo sforzo, che una copiosissima dottrina sta cercando di fare, di estrapolare dalle scarse previsioni testuali contenute nell’art. 116 - e, in particolare, dal riferimento all’art. 119 Cost. – le condizioni ed i limiti di praticabilità della procedura⁷³.

È lo stesso sforzo che, almeno nelle enunciazioni di principio contenute nel testo, è alla base del disegno di legge, di iniziativa del ministro Calderoli, volto a definire sia i principi generali per l’attribuzione alle regioni della maggiore autonomia, sia le relative modalità procedurali di approvazione delle intese⁷⁴. Ciò traspare sin dalla indicazione delle finalità dettate dall’art. 1, dove l’enfasi è posta sul principio di unità nazionale, sui principi di coesione economica, sociale e territoriale e sulla garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Quest’ultimo obiettivo risulta, addirittura, non solo una condizione preliminare al riconoscimento dell’autonomia differenziata, e quindi limite all’eventuale trattamento “di maggior favore” concesso – specie sul piano finanziario – alle regioni “differenziate” (art. 3), ma addirittura una delle finalità della procedura, che dovrebbe, secondo il nuovo testo del disegno di legge, anche “rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi

⁷³ Un’efficace sintesi delle questioni sollevate dalla (ri)attivazione recente della procedura ex art. 116, comma 3, nonché proposte sui nodi da risolvere assolutamente in via preliminare, può leggersi nel paper di Astrid, *L’autonomia regionale “differenziata” e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, n. 93, aprile 2023.

⁷⁴ Ci si riferisce al d.d.l. A.S. 615 (*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), nel testo approvato in prima lettura al Senato il 24 gennaio 2024 ed al momento in cui si scrive in corso d’esame alla camera (C 1665).

essenziali sul territorio” (art. 1). Sempre l’unità giuridica ed economica, nella particolare declinazione dell’unità di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, è poi richiamata per attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri l’insindacabile potere di limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla regione nell’atto di iniziativa (art. 2). Si attenua, così, il peso della riserva dell’iniziativa in capo alla singola regione interessata, ai sensi del tenore letterale dell’art. 116, dando al governo il compito di impedire che alla cura regionale vengano affidati interessi per loro natura infrazionabili, e di alimentare ingiustificate spinte emulative di altre regioni. Lo stesso disegno di legge tenta, poi, di superare i forti timori di una sostanziale emarginazione del parlamento dalle trattative, chiamandolo ad esprimersi sullo schema di intesa preliminare con atti di indirizzo, i quali, pur non essendo vincolanti, obbligherebbero il Presidente del Consiglio dei ministri, ove ritenesse di non conformarsi in tutto o in parte, a riferire alle camere con apposita relazione, fornendo adeguata motivazione della scelta effettuata (art. 2, comma 5).

Molto debole, se non evanescente, è invece il coinvolgimento previsto per le altre regioni e per le rappresentanze nazionali degli enti locali, chiamati a dare il parere in sede di conferenza unificata sullo schema di intesa preliminare⁷⁵; ma soprattutto, continuano a destare perplessità e timori i meccanismi di compensazione e di solidarietà economica a contrappeso dell’eventuale trasferimento di funzioni e risorse aggiuntive alle regioni proponenti l’intesa, tali da non pregiudicare l’erogazione integrale dei servizi sulla restante parte del territorio nazionale. Sembra, soprattutto, difficile da far convivere con il modello di regionalismo cooperativo la proposta – seppure, evidentemente, ispirata all’esperienza delle regioni a statuto speciale – di affidare ad una commissione

⁷⁵ Sui rischi derivanti dal lasciare ai margini della procedura il sistema regionale nel suo insieme, dove invece devono essere condivisi i necessari equilibri, in riferimento alle prime bozze di intesa, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 577.

paritetica, una per ogni regione che chiede l'autonomia, e non già ad un organo istituzionale unico per tutte le regioni che avranno l'autonomia differenziata, la definizione dell'aliquota di compartecipazione al gettito di tributi nazionali che dovrà coprire le loro nuove o maggiori spese.

Il punto cruciale torna, quindi, ad essere quello dell'assenza, nell'attuale – e prossimo futuro – quadro costituzionale e normativo, di disposizioni volte a garantire una adeguata valutazione collegiale dei profili di interesse *comune* derivanti dal processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Non deve stupire, quindi, che parte della dottrina suggerisca di *sospendere*, per il momento, la richiesta di forme di autonomia differenziata, per concentrarsi sui progetti di perequazione economica e strutturale del Paese (grazie anche ai fondi PNRR), volgendo semmai l'attenzione alla correzione di quelle parti del titolo V che più di altre si prestano a interpretazioni competitive dell'autonomia regionale estranee allo spirito più autenticamente solidaristico della Costituzione⁷⁶.

Persino la dottrina favorevole ad una “specialità diffusa” concorda, in effetti, sulla indispensabilità di meccanismi cooperativi che consentano un esercizio integrato delle competenze statali e regionali, anche in un contesto di un regionalismo asimmetrico⁷⁷. Su questa esigenza può richiamarsi, ancora una volta, l'esempio spagnolo: dove l'assenza di adeguate sedi di raccordo, unita alla mancanza di un senato rappresentativo delle autonomie territoriali, ha favorito la tendenza delle comunità autonome a relazionarsi direttamente con lo Stato centrale al fine di ottenere il riconoscimento di maggiori competenze e risorse attraverso accordi bilaterali. Proprio l'assenza della visione globale e sistemica che dovrebbe invece assistere le decisioni dotate di un impatto

⁷⁶ In questo senso ad es. M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 5, 2023.

⁷⁷ A. RUGGERI, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire)*, cit., p. 59.

su tutti i territori, sulla finanza generale e sulla stessa forma di Stato, è giustamente considerata la causa delle disuguaglianze che tuttora caratterizzano lo Stato autonomico spagnolo⁷⁸.

Il capitolo più urgente e necessario di un possibile e auspicabile percorso riformatore è quindi quello del potenziamento e della razionalizzazione del sistema di raccordo tra le istituzioni nazionali e le istanze autonomistiche. Si tratta, in sostanza, di tentare la difficile strada della differenziazione responsabile e della collaborazione necessaria, la cui esigenza era già apparsa in maniera evidente durante la crisi pandemica⁷⁹, ed ora appare ancor più necessaria per evitare che l'estensione del modello di regionalismo asimmetrico porti davvero ad acuire l'asimmetria, già presente, nel godimento dei diritti all'interno del nostro Paese.

⁷⁸ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, cit., p. 513.

⁷⁹ Come avevo notato in C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2020, pp. 89 s.

MODELLI FEDERALI DI GOVERNO NEL QUADRO COSTITUZIONALE DELLO STATO REGIONALE*

Massimo Cavino**

Il saggio ripercorre le tappe essenziali del regionalismo italiano. In particolare, si sofferma sul rapporto tra federalismo e regionalismo e conclude che il modello di stato regionale può trovare la sua realizzazione in una politica di governo federale.

Parole chiave: Stato regionale; Stato federale; politica federale; autonomia territoriale; governo locale.

FEDERAL MODELS OF GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE REGIONAL STATE

The essay traces the essential steps of Italian regionalism. In particular, he dwells on the relationship between federalism and regionalism and concludes that the regional state model can find its fulfilment in a federal government policy.

Keywords: regional State; federal State; federal policy; territorial autonomy; local government.

* Contributo sottoposto a *double blind peer review* ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.

** Università degli Studi del Piemonte Orientale, massimo.cavino@uniupo.it.



SOMMARIO: 1. Dalla Costituente agli anni ottanta. L'attuazione e la difesa del regionalismo. – 2. Gli anni novanta: dal dibattito sulla forma federale dello Stato alla definizione di una politica costituzionale federalista. – 3. La riforma e la mancata controriforma. – 4. Il punto di arrivo nel federalismo fiscale? – 5. Nuovi accentramenti e nuove oscillazioni.

1. DALLA COSTITUENTE AGLI ANNI OTTANTA. L'ATTUAZIONE E LA DIFESA DEL REGIONALISMO.

«Così come molti temevano che la Repubblica fosse un salto nel buio, mentre ora si vede che è stato un passo magnificamente fatto con le scarpe ai piedi e con gli occhi aperti, così oggi si ha paura del federalismo e non se ne parla, o se ne parla con una certa preoccupazione. Ma un salto nel buio, se mai è stato il passaggio improvviso da una vita italiana che non era più unitaria da tanti secoli, ad una formazione di Stato burocratico centralizzato. L'unitarismo dei giacobini in Francia fu storicamente logico perché i giacobini avevano ereditato lo Stato unitario di Luigi XIV. In Italia, invece, se una eredità storico-politica si è avuta, è stata quella dei vari stati in cui era diviso il paese, ed avrebbe dovuto condurre all'unità federale». Con queste parole Emilio Lussu introduceva il tema del federalismo nella “discussione sulle autonomie locali” all'Assemblea costituente¹.

Si trattò di una voce sostanzialmente isolata. L'ipotesi federale non fu presa non seriamente in considerazione a vantaggio del modello compromissorio pensato da Gaspare Ambrosini che da una parte

¹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, seduta del 27 luglio 1946, Roma, 1971, p. 829.

Per una ricostruzione del dibattito dall'unità nazionale alla fase costituente cfr. E. ROTELLI, «Rari nantes». *Federalisti, regionalisti e autonomisti dalla unificazione alla costituzione*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, (a cura di IRES Piemonte, IRPET, SRM, IReR, IPRES), Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 99 e ss.

conservava la prospettiva centralistica, avvertita come essenziale alla stessa unità nazionale, dall'altra elevava le regioni ad un livello molto alto di autonomia attribuendo ad esse «un notevole potere normativo, espressione della loro natura politica»². Modello che dovette attendere ventidue anni prima che fosse avviata la sua attuazione. Tale ritardo non fu tuttavia determinato dall'ambiguità del modello istituzionale ma da ragioni essenzialmente politiche, in parte connesse alla competizione per il conseguimento del potere, in parte connesse alla stessa concezione della funzione del potere.

Sotto il primo aspetto rileva l'atteggiamento della Democrazia cristiana, che dal 18 aprile 1948 deteneva saldamente le redini della amministrazione centrale dello Stato e vedeva pertanto con grande preoccupazione la possibilità che lo sviluppo delle regioni potesse dare vita a luoghi alternativi della decisione politica e al proprio conseguente ridimensionamento³. Rispetto al secondo profilo non si deve dimenticare che la costruzione dello Stato sociale ed il grande sviluppo immediatamente successivo alla stagione costituente determinarono una forte omogeneità tra i diversi partiti nel modo di concepire i rapporti tra politica, società ed economia. Pur muovendo da premesse ideologiche opposte le forze politiche costituenti avevano trovato un approccio condiviso nella definizione dei rapporti tra diritto ed economia. Il concetto di "pianificazione" caro ai comunisti e quello di "programmazione economica" sostenuto dai democristiani producevano, sui rapporti tra Stato ed autonomie, le stesse conseguenze: affermazione della necessaria prevalenza di una direzione centralistica della politica nazionale⁴.

² E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 13.

³ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1992³, p.13.

⁴ A. REPOSO, *Storia dell'Italia repubblicana: itinerari e sentimenti di un costituzionalista*, Padova, La Garangola, 2007, p. 93.

Atteggiamento che non mutò, del resto, neppure dopo l'attuazione del modello regionale nel 1970 che fu, in larga misura, una riproduzione su scala regionale delle logiche centralistiche che reggevano la politica nazionale⁵. Il primo decennio di vita delle regioni ad autonomia ordinaria mostrò chiaramente le criticità di tale impostazione centralista⁶. Così il dibattito sulle riforme istituzionali che prese l'avvio negli anni ottanta del secolo scorso si concentrò ancora sulla inattuazione del modello costituzionale piuttosto che su una sua revisione. Di grande interesse è in tal senso la lettura della rassegna compiuta dai *Comitati di studio per l'esame delle questioni istituzionali* istituiti nell'ambito delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento il 15 settembre 1982⁷. Ma ancor più significativa è la posizione espressa dalla

⁵ Cfr. R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in ID., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 173; M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 196 e ss.

⁶ Cfr. il documento approvato dalla *Commissione parlamentare per le questioni regionali* nella seduta del 12 febbraio 1980 pubblicato in Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Allegati alla relazione del comitato per lo studio delle questioni istituzionali. Vol. II Inventario delle problematiche emerse in materia istituzionale nei dibattiti parlamentari.*, 1983, p. 69: «Il documento pone in risalto i seguenti temi: 1) carenze degli organi centrali dello Stato, che non hanno indicato gli obiettivi di programmazione generale con cui raccordare la programmazione regionale; né hanno attuato l'ampio programma di riforme legislative previste dal decreto presidenziale n. 616 del 1976, attuativo della legge-delega n.382 del 1975; 2) insufficienza dell'autonomia finanziaria delle regioni; 3) tendenza alla burocratizzazione negli organi regionali; 4) esigenza di consentire una partecipazione delle regioni, in forma coordinata con il Governo, alle decisioni riguardanti la Comunità europea, istituendo presso la Presidenza del Consiglio una Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali nella quale si concentri anche lo svolgimento dei rapporti con Parlamento e Governo; 5) necessità che i poteri dell'attuale Commissione interregionale vengano commisurati con la riforma da attuare per la finanza regionale; 6) esigenza di potenziare la figura del Commissario di Governo nella sua qualità di coordinatore degli interventi statali e di Presidente della Commissione di controllo sugli atti regionali; 7) necessità che le regioni richiedano il riconoscimento di un loro intervento consultivo obbligatorio sulle leggi interferenti con competenze regionali, al fine di individuare i principi informativi della legislazione statale, che costituiscono limite alle leggi regionali».

⁷ Nella relazione conclusiva del 29 ottobre 1982 del *Comitato* istituito presso il Senato (Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Relazione del comitato per lo*

Commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita il 12 ottobre 1983, cosiddetta *Commissione Bozzi*. Nella relazione presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985 si chiarisce che «Quanto ai problemi concernenti specificamente il sistema delle autonomie, la Commissione non ha ritenuto di doverli affrontare nei termini di una riforma globale del rapporto tra Stato, regioni ed enti locali sub-regionali, che rimettesse in discussione aspetti essenziali del disegno costituzionale, come le funzioni delle regioni e i loro poteri legislativi, la distinzione tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale, o addirittura il principio stesso della autonomia regionale. E ciò non soltanto perché una linea siffatta era preclusa dalle mozioni istitutive della Commissione, che parlavano piuttosto di “ completamento dell’ordinamento regionale” e riaffermavano “la specificità delle esigenze che sostengono l’autonomia propria di ciascuna regione a statuto speciale”; ma anche e soprattutto

studio delle questioni istituzionali, Roma, Tipografia del Senato, 2000, p. 81) si legge a proposito delle regioni: «L’analisi dell’intero dibattito consente di registrare, *in limine*, alcune generalizzate constatazioni: 1) l’attuazione dell’ordinamento regionale ha profondamente rinnovato il complessivo sistema istituzionale; 2) è mancato, nella sostanza, l’adeguamento delle istituzioni a questa nuova realtà; 3) la linea di tendenza di questi ultimissimi anni si qualifica come volta ad allontanarsi dall’obiettivo di un reale decentramento autonomistico, coerente con il dettato costituzionale: e ciò attraverso una progressiva “amministrativizzazione” delle regioni e l’“obliterazione” della “specialità” delle cinque regioni a statuto speciale; 4) la mancata realizzazione del disegno costituzionale, lungi dal rafforzare le istituzioni “Governo” e “Parlamento” ne ha indebolito la forza». In un contesto di questo tipo non vi poteva certo essere spazio per una riflessione sulla opzione federalistica. Significative in tal senso le posizioni espresse da diversi gruppi parlamentari intorno alla necessità di rivedere il bicameralismo parlamentare (Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Allegati alla relazione del comitato per lo studio delle questioni istituzionali. Vol. III. Documenti in materia istituzionale trasmessi dai gruppi politici*, Roma, 2000). Il Partito liberale riteneva utile mantenere il modello bicamerale vigente come strumento di garanzia contro possibili derive autoritarie. Il Partito comunista pronunciava la propria preferenza per un Parlamento monocamerale. Il Movimento sociale proponeva un modello monocamerale di tipo neocorporativo. Ma anche i partiti che ritenevano utile un sistema bicamerale differenziato (Partito socialista, Partito socialista democratico) avrebbero voluto attribuire al Senato compiti di controllo politico. Nessuno faceva riferimento alla possibilità di concepirlo come Camera rappresentativa delle regioni.

perché non vi sono state proposte in questo senso da parte delle forze politiche rappresentate in commissione, le quali sono apparse convinte – anche quelle che a suo tempo si opposero alla attuazione del modello regionale – che questo tipo di ordinamento rappresenti ormai un connotato irreversibile del nostro Stato, certo da perfezionare, ma non da stravolgere»⁸. La Commissione Bozzi non considerò pertanto l'ipotesi di rivedere la forma dello Stato in senso federalista perché nessuna forza politica parve avervi interesse. Solo l'Union Valdôtaine presentò una proposta molto strutturata di riforma in senso federale. Essa venne però depositata dal Senatore Fosson il 29 gennaio 1985, nella seduta conclusiva dei lavori della Commissione, così che essa è stata allegata alla relazione finale senza che si potesse procedere ad un dibattito sul suo contenuto.

Per la verità il tenore generale della relazione della Commissione Bozzi fu più quello di un bilancio di ciò che si sarebbe dovuto salvare piuttosto che una indicazione di ciò che si sarebbe voluto cambiare.

Si trattava di un atteggiamento diffuso presso la classe politica italiana che negli anni ottanta sentiva profilarsi un cambiamento epocale di cui non riusciva a farsi interprete⁹. Le conseguenze disastrose di questa incapacità sul sistema politico-partitico non avrebbero tardato a manifestarsi.

⁸ *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Roma, 1985, pp. 57 e ss.

⁹ Significativo l'interrogativo con cui G. MAMMARELLA conclude il suo volume del 1990 (*L'Italia contemporanea. 1943-1989*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 509 e ss.): «Gli anni '80: stabilizzazione o transizione?».

2. GLI ANNI NOVANTA: DAL DIBATTITO SULLA FORMA FEDERALE DELLO STATO ALLA DEFINIZIONE DI UNA POLITICA COSTITUZIONALE FEDERALISTA

Andrea Manzella intitola il primo paragrafo della introduzione alla edizione del 2003 del suo manuale di diritto parlamentare “Il 1993”¹⁰.

Si tratta effettivamente di un anno cruciale. Esattamente quarantacinque anni dopo la presa del potere da parte della Democrazia cristiana¹¹, il referendum elettorale del 18 aprile 1993 segna il passaggio dalla democrazia rappresentativa alla democrazia maggioritaria. L'introduzione della elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province (25 marzo 1993) impone il principio della prevalenza degli esecutivi sulle assemblee che di lì a poco si sarebbe esteso a tutti i livelli di governo. L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht segna il definitivo passaggio dalla integrazione economica alla integrazione politica dell'Europa. La cosiddetta inchiesta “Mani pulite” condotta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano innesca una reazione a catena che svela apertamente il diffuso contesto corruttivo in cui si sono mossi negli ultimi decenni i partiti politici.

Tuttavia la fine del sistema dei partiti che aveva retto le sorti del paese nel dopoguerra risulta più da una lunga agonia democratica, da un progressivo “sgretolamento”¹², piuttosto che da singoli, per quanto cruciali, fatti traumatici. Nel confuso clima politico degli anni novanta

¹⁰ A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 7 e ss.

¹¹ A. GAMBINO, *Storia del dopoguerra dalla liberazione al potere DC*, Bari, Roma, Laterza, 1988, pp. 469 e ss.; P. SODDU, *L'Italia del dopoguerra. 1947-1953. Una democrazia precaria*, Roma, Editori Riuniti, 1998, pp. 175 e ss.; E. GALLI DELLA LOGGIA, *Tre giorni nella storia d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 65 e ss.

¹² Con questa espressione P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 459 e ss., indica la fase che dalla caduta del muro di Berlino porta, con una lenta agonia, alla fine del sistema dei partiti che trova la sua data simbolica nel referendum elettorale del 18 aprile 1993.

cominciano a trovare spazio soggetti estranei alla logica partitica precedente, portatori di non ben definite rivendicazioni territoriali: le leghe¹³. Esse avevano cominciato la propria ascesa politica alla fine degli anni ottanta con scarsi risultati elettorali: alle elezioni politiche del 1987 avevano espresso solo due parlamentari, il deputato Giuseppe Leoni e il senatore Umberto Bossi. Il dato politico più interessante è rappresentato in questa prima fase dalla incapacità dei partiti politici tradizionali di cogliere il malessere sociale che le leghe esprimono¹⁴. Il giudizio su di esse è sprezzante. Si limita a condannare i toni del linguaggio con cui esse si esprimono, effettivamente incompatibile con le forme accettabili in democrazia, ma comunque espressivo di una realtà. Ma anche le riflessioni che cercano di concentrarsi su quella realtà sono spesso sbrigative o intrise di pregiudizi ideologici. Si consideri in tal senso il titolo del volume curato da Giovanni De Luna: *Figli di un benessere minore. La lega 1979-1993*¹⁵.

Si tratta di un grave errore di valutazione e le vicende politiche successive alle elezioni del 1994 lo dimostreranno.

Il voto leghista non è soltanto un voto di protesta contro l'inefficienza del centralismo burocratico dei partiti¹⁶. Vi confluiscono «interessi economici che, fino a quel momento, erano passati in secondo piano di fronte a più urgenti interessi politici. Il sistema politico italiano si era retto su una serie di delicati equilibri, che per lungo tempo avevano trovato i loro contrappesi nella situazione internazionale. Il crollo dell'est e l'arrivo del processo di unificazione europea a una svolta decisiva

¹³ Cfr. L. RICOLFI, *La Lega*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 261 e ss.; R. BIORCIO, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

¹⁴ Cfr. S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 167 e ss.

¹⁵ G. DE LUNA (a cura di), *Figli di un benessere minore. La lega 1979-1993*, Firenze, La nuova Italia, 1994.

¹⁶ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 478.

sconvolsero questi equilibri. Venute meno le ragioni che avevano tenuto insieme il blocco di potere, le forze sociali ed economiche che lo avevano costituito ripresero la loro libertà di movimento. Non c'era più a fondamento della loro alleanza, l'interesse comune di fronteggiare il pericolo rappresentato da un partito comunista che fino al 1989 aveva ottenuto i voti di oltre un quarto dell'elettorato. Una parte della borghesia del Nord cominciava a non scorgere più rilevanti vantaggi politici nell'alleanza con i politici del Sud e a vederne soprattutto gli svantaggi economici. L'assistenzialismo, che era stato una necessaria valvola di sfogo per evitare l'esplosione delle tensioni sociali e anche un mezzo per procurare voti al blocco dominante, appariva ora solo come un impedimento a un maggiore sviluppo economico»¹⁷. In altri termini lo sviluppo delle Leghe, prima, e della Lega, poi, è determinato dalla emersione di una questione nuova nel dibattito politico e sociale: la “questione settentrionale”¹⁸. La storia dei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie era stata fino ad allora la storia dei tentativi di soluzione della questione meridionale. Per la prima volta la contestazione leghista mette in discussione la tradizionale politica di redistribuzione incontrollata delle risorse a vantaggio del Sud. E il termine federalismo compare prepotentemente nel dibattito sulle riforme costituzionali.

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura, cosiddetta Commissione De Mita-Iotti, iniziando i suoi lavori il 9 settembre 1992 si trovava così a dover affrontare la questione della contrapposizione del modello regionale a quello federale. In seno alla Commissione i termini della questione sono posti da Silvano Labriola che sottolinea come la distinzione tra i due modelli sia ormai meramente nominalistica: la riforma dei rapporti tra Stato e regioni può

¹⁷ A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 339 e ss.

¹⁸ Per una lucida analisi economica della questione settentrionale cfr. L. RICOLFI, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Milano, Guerini e Associati, 2010. Per un'analisi della interpretazione della questione settentrionale fornita dalla Lega Nord cfr. R. BIORCIO, *La rivincita del Nord*, cit., pp. 34 e ss.

passare per una revisione costituzionale che, mantenendo la forma regionale dello Stato, accolga alcune delle caratteristiche della forma federale: enumerazione tassativa delle competenze statali con clausola della residualità a vantaggio delle regioni; espansione della potestà legislativa regionale fino a ricomprendervi la competenza esclusiva; espansione della potestà amministrativa; ampliamento della autonomia finanziaria delle regioni. Come è noto anche i lavori della commissione De Mita-Iotti non hanno prodotto alcun risultato politicamente rilevante: essi si segnalano però per essere stati la prima occasione nella quale il “federalismo” è stato posto al centro del dibattito sulle riforme costituzionali.

Da quel momento il termine sarebbe divenuto ricorrente.

Così la riforma della pubblica amministrazione avviata dalle leggi Bassanini (legge n.59 del 1997, Bassanini uno; legge n.127 del 1997, Bassanini due; legge n. 128 del 1998, Bassanini tre; legge n.340 del 2000, Bassanini quattro) poiché intendeva realizzare con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali, il massimo decentramento possibile venne generalmente definita come introduttiva del “federalismo amministrativo”. Rispetto ad essa si parlava di “federalismo a Costituzione invariata”, di un federalismo pertanto compatibile con la forma regionale dello Stato¹⁹. Il termine federalismo cominciava a manifestarsi come evocativo di due distinti concetti: da un lato, nella sua accezione tradizionale, esso era utilizzato per descrivere una determinata forma di Stato; dall’altro poteva indicare una tendenza politica orientata all’incremento dell’autonomia e del decentramento, perseguibile anche in contesti statuali di forma non federale. Si delineava così

¹⁹ P.M. VIPIANA, *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011/2, pp. 395 e ss.

progressivamente la distinzione tra *Stato federale* e *modelli federali di governo*²⁰.

Essa non venne immediatamente colta nel dibattito italiano.

I costituzionalisti continuarono a ragionare soltanto intorno alla categoria concettuale della forma dello Stato sostenendo di fatto due distinte posizioni: da un lato chi negava la possibilità di un passaggio dalla forma regionale a quella federale sulla base della tradizionale argomentazione fondata sugli elementi caratteristici della seconda (ovvero sulla ipostatizzazione della esperienza nordamericana)²¹ senza tenere conto delle esperienze di federalismo disaggregativo²²; dall'altro le voci che richiamandosi al *Federalizing process* di Friedrich²³ sostenevano il superamento delle categorie forma di Stato federale o forma di Stato regionale sulla base degli esiti politici tendenzialmente convergenti cui esse possono condurre²⁴.

²⁰ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 832; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 62 e ss.

²¹ Cfr. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 254.

²² In argomento A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, e più di recente, M. MONTI, *Federalismo disintegrativo. Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 2021.

²³ C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall Press, 1968. In argomento cfr. A. LA PERGOLA, *L'«empirismo» nello studio dei sistemi federali. A proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in *Diritto e società*, 1973, pp. 40 e ss.

²⁴ M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali – esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli 1995, pp. 41 e ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento I, Torino, 2000, pp. 280 e ss.; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli 2001, pp. 37 e ss.; M. COMBA, *Lo studio dinamico dello Stato federale: il Federalizing process di Friedrich*, in E. PALICI DI SUNI (a cura di), *Diritto costituzionale dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2007, pp. 77 e ss.; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1 e ss.

Né l'una né l'altra sono riuscite del tutto convincenti.

La prima non teneva conto dello sviluppo storico che conduceva alla «richiesta di modelli federali di governo, vale a dire di modelli che coniughino – in maniere estremamente diverse – un certo qual livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatali di governo»²⁵. Il modello federale di governo in questa prospettiva deve essere inteso come categoria *politico-costituzionale* che rinvia alla concessione di ampie autonomie territoriali. Non condivisibile pare del resto la tesi che proprio muovendo dalla osservazione della diffusione dei nuovi modelli federali di governo nega il valore della categoria *giuridico-costituzionale* della forma di Stato federale poiché essa, al contrario, conserva inalterata la sua capacità descrittiva. Vi possono essere Stati formalmente federali e Stati che, ancorché non formalmente federali, adottano modelli federali di governo. Ma la distinzione formale è ancora possibile²⁶, e rispetto a determinate vicende costituzionali (quale ad esempio la struttura del procedimento di revisione costituzionale²⁷) ancora utile. È in questa particolare prospettiva che deve essere letto lo sviluppo del dibattito successivo. I tentativi riformatori sarebbero andati ora nella direzione di una revisione strutturale della forma di Stato, ora nella direzione di una impostazione federalistica della forma regionale.

Significativa è stata in tal senso la riflessione del cosiddetto *Comitato Speroni*, il *Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, istituito il 14 luglio 1994 con decreto del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Esso proponeva un rovesciamento del riparto delle competenze legislative nel senso della enumerazione delle materie

²⁵ B. CARAVITA, *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 2005/5, p. 5.

²⁶ Si tratta di una considerazione analoga a quella che si può sviluppare intorno al “principio repubblicano”: è del tutto evidente che vi sono Stati formalmente monarchici che accolgono il principio repubblicano assai più compiutamente di quanto facciano Stati formalmente repubblicani.

²⁷ C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2009, p. 201.

di competenza statale con conseguente clausola di residualità a vantaggio delle regioni. Proponeva inoltre un forte decentramento amministrativo e una autonomia finanziaria ed impositiva di comuni, province e regioni, intesa come reperimento autonomo delle risorse per l'esercizio delle competenze, salvo il trasferimento di fondi statali per esigenze di riequilibrio non determinate da inefficienze tributarie. Queste ipotesi di riforma, che possiamo classificare come ipotesi di politica federalista, nel senso poco sopra precisato, si declinavano però con due distinte soluzioni in ordine alla forma dello Stato. Il Comitato Speroni introduceva infatti per la prima volta la proposta di una riforma del Senato nella prospettiva della rappresentanza parlamentare delle regioni: quel che avrebbe potuto effettivamente condurre verso una struttura federale della forma di Stato. Esso proponeva per il vero due distinte soluzioni. La prima prevedeva che il Senato fosse composto per metà da rappresentanti degli enti locali e per metà da rappresentanti delle regioni ispirandosi al modello del Senato francese, di rappresentanza nazionale. Questa soluzione rimaneva pertanto nel solco della forma regionale dello Stato. La seconda, seguendo il modello del Bundesrat tedesco, prevedeva invece che i membri del Senato fossero nominati e revocati dai governi regionali. Ciò avrebbe evidentemente prodotto un cambiamento non solo sul piano delle politiche costituzionali ma anche su quello della forma di Stato²⁸. Come è noto anche la proposta del Comitato Speroni non ha avuto seguito a causa della caduta del Governo Berlusconi.

Né maggiore successo avrebbe avuto la *Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, cosiddetta *Commissione D'Alema*, istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n.1. Il tema del federalismo fu centrale nella discussione sulla forma di Stato: ancora una volta il termine veniva utilizzato ambigualmente nelle due accezioni, spesso sovrapposte. Nella evoluzione del dibattito si coglie pienamente tale ambiguità nel

²⁸ Su queste vicende cfr. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 236 e ss. e i riferimenti bibliografici ivi richiamati.

passaggio dal testo approvato il 30 giugno 1997 a quello approvato il 4 novembre dello stesso anno. Comune all'uno e all'altro è l'idea della inversione del criterio di competenza legislativa stabilito all'articolo 117 della Costituzione; comune è l'idea di un decentramento amministrativo fondato sulla sussidiarietà; comune è l'idea di una riforma dell'autonomia finanziaria volta ad enfatizzare la capacità e la responsabilità dei territori. Queste proposte di revisione vengono definite nel corso del dibattito come federaliste. Quanto però alla forma di Stato formalmente intesa i due testi si differenziano. Ancora una volta è particolarmente significativa la proposta di disciplina relativa alla composizione del Senato. L'articolo 86 del progetto di giugno prevedeva una attribuzione di cinque senatori per ogni regione (tranne che per il Molise che ne avrebbe avuti due e la Valle d'Aosta che ne avrebbe avuto uno). Oltre i cinque assegnati di diritto gli altri sarebbero stati eletti su base regionale in proporzione alla popolazione. L'articolo 79 del progetto di novembre prevedeva l'elezione su base regionale in proporzione alla popolazione stabilendo che comunque ad ogni regione dovessero essere attribuiti almeno cinque senatori (due per il Molise, uno per la Valle d'Aosta)²⁹. Il passaggio dalla prima alla seconda disposizione, la rinuncia ad una rappresentanza parlamentare diretta ed esplicita delle regioni mostra chiaramente come il federalismo si volesse realizzare senza toccare la forma regionale dello Stato.

²⁹ Cfr. Le osservazioni di S. SICARDI (pp. 212 e ss.) e L. IMARISIO (p. 274) in P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, Cedam, 1998; E. CUCCODORO, *La Costituzione che verrà*, Manduria, Piero Lacaita Editore, 1998, pp. 27 e ss.

3. LA RIFORMA E LA MANCATA CONTRORIFORMA.

La legge costituzionale n.3 del 2001 ha confermato le scelte della Commissione bicamerale D'Alema. La forma regionale dello Stato non è stata sostanzialmente toccata. In particolare non viene introdotta la rappresentanza parlamentare delle regioni, non viene modificato il procedimento di revisione costituzionale. Si introducono però importanti elementi di politica costituzionale federalista. In particolare: si inverte il criterio di riparto di competenze tra Stato e regioni, si costituzionalizza il principio di sussidiarietà, si riforma la finanza locale e regionale enfatizzandone la territorialità. La riforma trova il suo profilo qualificante nel testo dei nuovi articoli 118 e 119 della Costituzione.

L'attribuzione delle funzioni amministrative secondo una direzione che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, prende le mosse dai livelli di governo più bassi, si coniuga con la nuova disciplina della autonomia finanziaria degli enti locali e delle regioni che introduce il cosiddetto "federalismo fiscale". Nel dibattito pubblico si è insistito in particolare sulla seconda disposizione che porta il nostro paese da un modello di regionalismo solidale ad un modello di regionalismo competitivo. Evidentemente però le due disposizioni sono in stretta connessione. E nella loro attuazione scontano questa stretta connessione. Infatti la legge 5 giugno 2003, n.131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", qualifica espressamente come transitorie le norme con le quali attua il decentramento amministrativo previsto dall'articolo 118 Cost. Per l'attuazione definitiva si sarebbe dovuto attendere l'attuazione dell'articolo 119 Cost. Il principio espresso è che non si possano individuare i livelli di governo adeguati all'esercizio delle singole funzioni se non dopo avere stabilito di quali risorse disponga ciascun livello di governo. A conclusioni diametralmente opposte giungeva invece l'*Alta Commissione per la definizione dei meccanismi del federalismo fiscale* (Acoff), istituita dall'art. 3, lett. b), della legge n. 289 del 2002 (legge

finanziaria per il 2003)³⁰. Nella sua relazione conclusiva si legge che: «Con una prima metafora si può quindi paragonare la riforma del Titolo V ad un motore che attende il carburante: in mancanza, per quanto evoluto, non potrà mai essere messo in moto. Il carburante, in questo caso, è l'insieme delle risorse destinate ad essere mobilitate dal federalismo fiscale. Tuttavia, con una seconda metafora si può anche ritenere che l'impianto del Titolo V rappresenti solo il progetto del motore e finché non sarà compiuto il c.d. IV decentramento (attraverso l'allocazione delle funzioni amministrative e il conseguente trasferimento delle risorse strumentali, finanziarie e umane) quel motore, pure disegnato sulla carta della Costituzione, ancora non sia stato effettivamente ultimato. Ne deriva che fino a quando non sarà possibile valutare con chiarezza il concreto esito dell'applicazione del principio di sussidiarietà, indicato nell'articolo 118 della Costituzione e attuato dall'articolo 7 della legge n. 131 del 2003, sarà difficile stabilire con precisione di quanto "carburante" il motore ha bisogno per funzionare a regime. In altre parole, il meccanismo del federalismo fiscale è strettamente collegato alla definizione dei quadri competenziali: solo una volta stabilite con chiarezza le funzioni sarà possibile mettere definitivamente a regime i flussi necessari al loro finanziamento attraverso meccanismi di federalismo fiscale. Peraltro, è indubbio che l'approfondimento dei meccanismi del federalismo fiscale costituisce un punto fondamentale della stessa valutazione in ordine alla coerente allocazione delle stesse funzioni legislative e amministrative».

Il federalismo fiscale è bloccato.

L'attuazione del decentramento amministrativo e del federalismo fiscale paiono ostacolarsi vicendevolmente. Inoltre la giurisprudenza della Corte costituzionale, alle prese con il nuovo testo del titolo V, di

³⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009², pp. 268 e ss.

lettura non certo agevole, depotenzia in modo significativo l'inversione del criterio di attribuzione del potere legislativo³¹ di cui all'art.117 Cost.

Ma a bloccare il federalismo è soprattutto il clima politico costituzionale.

La legge costituzionale n.3 del 2001 era stata approvata dalla sola maggioranza parlamentare di centro-sinistra. Per la prima volta si era proceduto ad una revisione costituzionale senza un coinvolgimento parlamentare più ampio della maggioranza di governo. Nel nuovo contesto di democrazia maggioritaria quel voto aprì formalmente una stagione di lotta per la Costituzione che nella sostanza era già cominciata ma che non aveva ancora trovato forme espressive così forti: l'approvazione della legge costituzionale n.3 del 2001 chiariva a tutti che la maggioranza governativa poteva disporre in piena autonomia della fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale. E ciò indusse la maggioranza di centro-destra ad abbandonare, già nelle prime fasi della XIV legislatura, l'attuazione della riforma "altrui" e a dedicarsi alla elaborazione di un "propria" riforma. Ancora una volta con i soli voti della maggioranza governativa il Parlamento approvava il 16 novembre 2005 (data della seconda votazione del Senato; la Camera aveva approvato in seconda votazione il 20 ottobre 2005) una legge di revisione costituzionale molto profonda e articolata che non sarebbe poi stata confermata dal voto popolare col referendum del 25 e 26 giugno 2006.

La «riforma della riforma» appariva estremamente contraddittoria. Se infatti manifestava apertamente l'intenzione di mutare in federale la forma regionale dello Stato (l'art. 55 rinominava il Senato in «Senato federale»; l'art. 87 attribuiva al Presidente della Repubblica la funzione di garanzia della Costituzione della «unità federale della Repubblica») non prevedeva però quei cambiamenti che l'avrebbero determinata (non

³¹ Cfr. G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON, A. CONCARO, *L'incerto federalismo*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 181 e ss.; F. BENELLI, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

stabiliva una diretta rappresentanza delle regioni in Parlamento prevedendo soltanto meccanismi di “trascinamento politico” tra le elezioni dei senatori e dei consigli regionali di cui si prevedeva la contestualità. Si prevedeva poi la presenza in Senato, senza diritto di voto, di rappresentanti degli enti locali; le regioni non avrebbero partecipato alla fase deliberativa del procedimento di revisione costituzionale).

Per quello che riguarda le scelte di politica costituzionale federalista il testo confermava l'impostazione assunta con la riforma del 2001. Veniva mantenuto, pur con alcune modifiche, il criterio di riparto di competenze legislative; così come il criterio di allocazione delle competenze amministrative; veniva mantenuto senza alcuna modifica l'impianto di cui all'art. 119 Cost³². E proprio il fatto che vi fosse la più ampia e trasversale condivisione delle scelte già operate nell'ambito della politica costituzionale federalista ha indotto i partiti di centro destra, ed in particolare la Lega, a rinunciare a modifiche strutturali della forma di governo regionale e a concentrarsi, dopo la parentesi effimera del governo Prodi, alla attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione.

4. IL PUNTO DI ARRIVO NEL FEDERALISMO FISCALE?

La legge 5 maggio 2009, n. 42 recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” avrebbe dovuto rappresentare la tappa finale del dibattito sul modello federale di governo nel nostro paese³³.

³² Cfr. F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle regioni e degli enti locali*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 88 e ss.

³³ Per una lettura della legge n. 42 del 2009 cfr. V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009; E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010; G. RAGUCCI, *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42)*, in

Sul federalismo fiscale si raggiunge la sintesi delle differenti posizioni. L'ampia condivisione parlamentare³⁴ che ha condotto alla sua approvazione ha manifestato la consapevolezza raggiunta della necessità di attuare politiche federalistiche senza modificare la forma regionale dello Stato. Occorre rilevare che se pure la locuzione "federalismo fiscale" può rinviare ad una pluralità di modelli di organizzazione della finanza locale³⁵, essa è stata intesa nel dibattito italiano come allusiva ad un «messaggio di controllo diretto da parte dei cittadini sul prelievo di risorse finanziarie operato localmente dallo Stato e sulla decisione della loro destinazione»³⁶. Si trattava di un messaggio che in ragione della

Rassegna tributaria, 2010, pp. 736 e ss.; D. STEVANATO, *I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2010, I, pp. 395 ss.; A. GIOVANARDI, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, 2010, I, pp. 29 e ss.; G. RIVISECCHI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 2010, I, pp. 49 e ss.; A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010.

³⁴ Cfr. L. ANTONINI, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS 1117*, in *Federalismo fiscale*, 2/2008, p. 21.

³⁵ F. DE BARI, *Il federalismo fiscale tra Costituzione e nuovi statuti regionali*, in E. CATELANI, *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 237.

³⁶ Cfr. C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, p. 125. Malandrino sottolinea che la locuzione "federalismo fiscale" ha assunto negli Stati Uniti un significato diametralmente opposto a quello che si è venuto a radicare in Italia, «vale a dire per indicare soprattutto istanze di intervento del governo centrale a sostegno di politiche pubbliche dei governi locali». Nello stesso senso P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale. La costruzione di un nuovo sistema di finanza regionale: un quadro preciso della situazione e alcune proposte di riforma*, Bologna, 1995, il Mulino, p. 18. In una accezione simile a quella nord-americana il concetto viene inteso nel dibattito relativo al processo di integrazione europea. In argomento cfr. C. VANECLIOO, A. BADRIOTTI, M. FORNASINI, *Fiscal Federalism in the European Union and Its Countries*, Brussels, Peter Lang, 2006. Per uno sguardo sul modo in cui il concetto è declinato nei diversi ordinamenti europei si vedano le raccolte di saggi curate da D. FAUSTO, F. PICA, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 2000, e da A. DE PETRIS, *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, Padova, Cedam, 2010.

spinta politica leghista³⁷ determinava una forte preoccupazione intorno alla possibile accentuazione del divario esistente tra regioni del nord e del sud del paese³⁸. Il modello perequativo predisposto dall'art. 119 Cost. appariva evanescente, attributivo di una discrezionalità eccessiva al legislatore ordinario³⁹. Il lento cammino della attuazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione ha permesso, pur con i suoi costi sociali⁴⁰, un progressivo avvicinamento delle differenti posizioni⁴¹ che ha trovato la

R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, pp. 525 e ss., suggerisce l'idea che in realtà il legislatore italiano abbia elaborato un modello che esalta il ruolo dello Stato e quindi, dal suo punto di vista, assai poco federale. In particolare Bin sottolinea come il modello disegnato dal legislatore sia più compatibile con la struttura del vecchio Titolo V piuttosto che con quella del nuovo: «Merita sottolineare l'aporia che incombe sul legislatore che si accinga a individuare le funzioni amministrative poste a carico delle Regioni e degli enti locali: nel sistema dell'attuale Costituzione, queste funzioni sono per definizione non enumerabili, anzi tendenzialmente indefinibili se non infinite. Al contrario, le funzioni amministrative dello Stato sono facilmente determinabili proprio seguendo la falsariga dell'art. 117.2 Cost.: il "servizio" della difesa, quello della sicurezza pubblica, quello diplomatico, quello della giustizia, quello del debito pubblico ecc. Si aggiungono i costi degli organi costituzionali, quello degli apparati amministrativi necessariamente centrali e l'elenco può tranquillamente essere definito e "quotato" in termini di fabbisogno finanziario. Il resto spetta al sistema locale e copre tutte le prestazioni che esso deve erogare». Si tratta di riflessioni che destano qualche perplessità. È Bin che ripropone il sistema del doppio binario tra funzioni legislative ed amministrative del vecchio Titolo V. Il contenuto del nuovo articolo 118 Cost. non viene neppure preso in considerazione e anche rispetto all'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato sono state indicate solo quelle che non possono che essere assistite da una competenza amministrativa statale: le altre sono state sbrigativamente raccolte in un "ecc."

³⁷ Cfr. D. FAUSTO, F. PICA, *Introduzione a Teoria e fatti del federalismo fiscale*, cit., pp. 48 e ss.

³⁸ Esprimeva queste preoccupazioni P. CIARLO, *Federalismo fiscale e Mezzogiorno*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Atti del convegno di Roma, 9, 10 maggio 1996, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 297 e ss.

³⁹ Cfr. F. CORVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 195 e ss.

⁴⁰ Cfr. A. PETRETTO, *La finanza degli Enti locali nelle più recenti proposte di legge in tema di federalismo fiscale*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, (a cura di ISAE, IRES Piemonte, IRPET, SRM, IRER) Milano, Franco Angeli, 2009, p. 129.

⁴¹ Che hanno ripreso però a divaricarsi nella fase di elaborazione e di emanazione dei decreti legislativi attuativi. Ancora una volta la dinamica dei rapporti tra

sua espressione più compiuta nell'articolo 1 della legge n. 42 del 2009. Nel definire l'ambito di intervento della legge dispone che essa «costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti». Il riferimento ai principi di solidarietà e di coesione, che nell'articolo 119 Cost. compaiono al quinto comma per giustificare la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali, assume nell'articolo 1 della legge una portata di carattere generale realizzando la sintesi tra politica federalistica della territorialità dell'imposta e mantenimento del fondamento unitario e solidale della Repubblica⁴² senza pregiudicare l'obiettivo della responsabilizzazione delle amministrazioni locali⁴³.

maggioranza ed opposizione ha mostrato chiaramente il proprio limite: l'incapacità di sviluppare un dibattito in vista di un orizzonte più lontano di quello della attuale legislatura. Per una attenta ricostruzione delle problematiche connesse alla approvazione dei decreti legislativi (28 maggio 2010, n.85 in materia di federalismo demaniale; 17 settembre 2010, n. 156 recante l'ordinamento transitorio di Roma Capitale; 26 novembre 2010, n. 216 in materia di determinazione di costi e fabbisogni standard degli enti locali; 14 marzo 2011, n. 23 relativo al federalismo fiscale municipale) si veda il *focus sul federalismo fiscale* realizzato da IRES Piemonte nell'ambito del progetto *Osservatorio sul federalismo fiscale* del Centro studi sul federalismo e disponibile all'URL <http://www.ires.piemonte.it/focus-federalismo-fiscale>. In particolare cfr. i contributi di C. BARGERÒ, S. PIPERNO, *Luci e ombre della nuova autonomia tributaria dei comuni. Un commento allo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale*; R. COGNO, *L'occasione dei LEP per l'assistenza*; ID., *I LEP regionali per l'assistenza*.

⁴² Sulla possibilità di coniugare federalismo e solidarietà tra le regioni ben prima della riforma costituzionale del 2001 cfr. S. BARTOLE, *Cooperazione e competizione tra enti territoriali negli Stati federali e regionali, con speciale riguardo al caso italiano*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, cit., pp. 235 e ss.

⁴³ Sulla responsabilizzazione come finalità specifica della legge n. 42 del 2009 cfr. M. VANNI, *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, pp. 531 e ss.; P. LIBERATI, *Autonomia tributaria e responsabilità: aspetti teorici e*

Significative in tal senso le osservazioni di Franco Pizzetti che sottolineava come «chiunque fosse affezionato a una prospettiva che intenda il federalismo innanzitutto come un sistema che ha come obiettivo l'esaltazione delle differenze e l'incentivazione della competizione fra territori e comunità, deve prendere atto che non è affatto questo il federalismo al quale ha guardato il legislatore in sede di attuazione dell'art. 119. [...] occorre prendere atto che con la legge n. 42 il paese ha scelto in modo netto un modello di federalismo non solo certamente più conforme alla tradizione italiana, ma anche fortemente caratterizzato e dunque fortemente caratterizzante di tutto l'ordinamento complessivo. [...] Persino chi, come chi scrive, ha più volte ricordato che non esiste solo il federalismo "per unire" ma anche quello "per non dividere" non può oggi che prendere atto con piacere che l'Italia si sta definitivamente e convintamente avviando sulla via del "federalismo per unire"»⁴⁴.

5. NUOVI ACCENTRAMENTI E NUOVE OSCILLAZIONI.

Gli entusiasmi suscitati dalla legge n. 42 del 2009 sono stati però raffreddati dalla crisi economica globale che, a partire dal 2008, ha afflitto anche il nostro paese. I provvedimenti normativi adottati o promossi dai Governi che si sono succeduti dal 2008 ad oggi per fronteggiare la crisi hanno imposto il contenimento della spesa pubblica ispirandosi ad una logica centralista che ha di fatto bloccato ogni sviluppo del modello federale di governo. La Corte costituzionale, per parte sua, ha accompagnato questo atteggiamento centralista, sia pure con cautela;

riflessioni sul nuovo Disegno di riforma, in La finanza locale in Italia. Rapporto 2008, cit., pp. 187 e ss.

⁴⁴ F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia (Commento all'art. 1)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale, cit., passim.*

significativa in tal senso la sua giurisprudenza relativa al coordinamento della finanza pubblica. Così con la sentenza n. 229 del 2013 Essa ha stabilito un principio di portata generale affermando che: «disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale (sentenza n. 159 del 2008)». Ma a determinate condizioni: «Questa Corte ha ripetutamente ribadito al riguardo che è consentito imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali alla duplice condizione: a) di porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; b) di non prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 289 del 2008). Può essere, in altri termini, imposto alle Regioni un limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale (sentenza n. 36 del 2013; sentenza n. 211 del 2012)».

Ad una logica centralistica può poi essere ascritta l'attribuzione in via esclusiva alla competenza statale della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" – originariamente di competenza concorrente, insieme al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012: la possibilità di stabilire in via esclusiva le norme della contabilità pubblica attribuisce allo Stato un forte potere di condizionamento delle politiche finanziarie regionali e locali.

E ad una logica centralista era ispirato anche il disegno di legge di costituzionale Renzi-Boschi, respinto dal voto popolare del 4 dicembre

2016⁴⁵. Esso prendeva le mosse dal dato di fatto per il quale l'accentramento rappresenta la cifra della riorganizzazione dei rapporti tra i livelli di governo della Repubblica da quando ha fatto la sua comparsa, con il pacchetto delle leggi Bassanini, il principio di sussidiarietà. Si tratta di uno dei paradossi del diritto pubblico italiano. Il principio di sussidiarietà, che avrebbe dovuto enfatizzare il ruolo delle amministrazioni di prossimità, in forza della sua inevitabile combinazione con i principi di differenziazione e adeguatezza e della geografia amministrativa italiana, che vede nel nord sviluppato del paese un numero impressionante di centri di decisione, ha finito per essere lo strumento di una verticalizzazione delle attribuzioni imposta soprattutto da esigenze di efficienza. Sul versante del riparto delle competenze legislative ha prodotto effetti di accentramento la giurisprudenza costituzionale sulla attrazione in sussidiarietà e quella che, attraverso la smaterializzazione delle competenze statali ha condotto ad una surrettizia reintroduzione dell'interesse nazionale (interesse nazionale che negli ultimi anni, in seguito alla crisi economica e alla revisione costituzionale del 2012 è spesso coinciso col coordinamento della finanza pubblica). L'originalità del disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi stava però nella particolare declinazione con cui proponeva di procedere all'accentramento: l'implementazione delle competenze statali veniva infatti bilanciata dalla possibilità per le autonomie di partecipare (come sistema) alla elaborazione delle politiche nazionali ed europee: al Senato, nel quale sarebbero state rappresentate le autonomie territoriali, si sarebbe attribuito il compito di garantire l'equilibrio tra semplificazione e partecipazione. Esso rappresentava, in ogni caso, un movimento in senso contrario rispetto al moto impresso dalle politiche federali di governo. Che però è ripreso con il dibattito intorno all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione: l'autonomia differenziata

⁴⁵ Sia consentito un rinvio a M. CAVINO, *Le autonomie territoriali*, in M. CAVINO, L. CONTE, L. IMARISIO, S. SICARDI, G. SOBRINO, C. TRIPODINA, *La riforma respinta*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 339 e ss.

può essere sicuramente ricondotta nell'ambito dei modelli federali di governo di uno Stato che conserva il suo ordinamento regionale. Le particolari forme di autonomia non sarebbero infatti stabilite una volta per tutte nella decisione costituzionale – quel che potrebbe essere inteso come un *federalizing process* della forma di Stato – ma avrebbero natura provvisoria e sarebbero oggetto di negoziazione con il Governo che eserciterebbe il suo controllo sul rispetto delle condizioni della intesa di autonomia. Quale che sia l'esito del dibattito sul regionalismo differenziato pare di poter affermare che esso sia coerente con la vicenda del regionalismo italiano. Questa chiarisce che il modello costituzionale dello Stato regionale non solo è compatibile con politiche federali di governo, ma in esse cerca la sua legittimazione, il suo equilibrio nell'applicazione dei principi di unità e indissolubilità della Repubblica e di autonomia territoriale: «È questo quello di cui ha bisogno l'Italia, ma ne hanno bisogno anche la Francia, la Spagna, la Germania, il Belgio, il Portogallo, l'Austria, la Gran Bretagna, la Polonia, e via di questo passo. Paesi questi che, per ragioni non sempre identiche e con metodi non sempre uguali, si sono dotati di strutture regionali di governo e che vivono oggi, sia pur in diverse forme, una fase di rafforzamento delle autonomie substatali. La “cosa” (il federalismo), insomma, esiste anche senza il “nome” (Stato federale): o, se si vuole essere più precisi, modelli federali di governo possono essere adottati anche in paesi che non si dichiarano federali»⁴⁶.

⁴⁶ B. CARAVITA, *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, cit., 5.

Nel prossimo numero...

H. KELSEN, DIRITTO PUBBLICO E PRIVATO
IN RIVISTA INTERNAZIONALE DI FILOSOFIA DEL DIRITTO, 1924,
PP. 340-357

EDITORIALE

Bernardo Sordi*

Cento anni esatti ci separano dall'apparizione di questo primo saggio di Hans Kelsen in lingua italiana. Nella penisola, in realtà, il giurista praghese era già conosciuto, sin dalla vigilia della prima guerra mondiale: basterebbe ricordare l'attenzione che, nel 1907, lo storico del diritto Arrigo Solmi, futuro guardasigilli negli anni del regime, dedica alla dissertazione kelseniana sulla *Staatslehre* di Dante Alighieri, apparsa appena due anni prima. Si dovrà comunque attendere la forte contrapposizione che Santi Romano intreccia, nel 1917/18, nella prima edizione de *L'ordinamento giuridico*, con gli *Hauptprobleme* del 1911, per trovarlo al centro del dibattito giuridico: una presenza che si consolida dopo il conflitto, in varie direzioni, da alcune celebri prolusioni di Guido Zanobini, al riconoscimento della sua "geniale teorica", che Vittorio Emanuele Orlando gli tributa in una rassegna sui *Recenti indirizzi circa i rapporti tra diritto e Stato* (in *Rivista di diritto pubblico*, 1926, p. 282).

* Università degli Studi di Firenze, bernardo.sordi@unifi.it.



Questa prima apparizione in italiano si deve però, in particolare, a una specifica richiesta di Giorgio Del Vecchio, in contatto con Kelsen già dal 1922: una solida amicizia scientifica che, malgrado la totale diversità delle scelte individuali e politiche dei due giuristi, sarebbe proseguita sino al 1965 (M. G. LOSANO, *Prefazione*, in Kelsen, *Scritti autobiografici*, Reggio Emilia, Diabasis, 2008, pp. 14-21). E che si intensificherà nel 1932, nel momento dell'allontanamento di Kelsen da Colonia, cui Del Vecchio, unico fascista ante marcia tra i professori ordinari della Sapienza e suo rettore dal 1925 al 1927, non farà comunque mancare il suo appoggio, favorendo in ogni modo la pubblicazione, sull'Archivio giuridico del 1933, del saggio *La dottrina pura del diritto*. Metodo e concetti fondamentali, «sostanziosa anticipazione» della prima edizione della *Reine Rechtslehre* dell'anno seguente, la cui traduzione italiana sarà affidata a Renato Treves.

Quasi dieci anni prima, in una lettera dattiloscritta a Del Vecchio da Vienna, del 2 aprile 1924, (Archivio Del Vecchio. Corrispondenza. Senato della Repubblica), Kelsen preannunciava una sua breve vacanza a Merano, con la moglie Margarete, e un successivo, possibile, prolungamento del viaggio verso Roma. Nel frattempo, esaudendo le insistenti richieste del già autorevole collega italiano, inviava alla Rivista un suo saggio, che Kelsen stesso individuava nel capitolo, dedicato a *Diritto pubblico e privato*, dell'*Allgemeine Staatslehre*, allora ancora manoscritta. Uscirà per Springer, a Berlino, l'anno seguente, nel 1925, dove le nostre pagine compariranno come paragrafo 17 del capitolo terzo, *Stato e diritto*.

Del Vecchio riesce così a ottenere una preziosa anteprima di uno dei testi più importanti dell'intero Novecento giuridico. Ma la scelta è tutta di Kelsen che, per la sua prima pubblicazione nella penisola – il nome del traduttore non è conosciuto –, seleziona non solo il saggio, ma anche l'argomento: «l'antitesi tra diritto privato e pubblico», autentica «spina dorsale della intera sistematica della teoria del diritto» (p. 340). Un tema, evidentemente, che Kelsen ritiene strategico, ma anche emblematico del

suo intero programma scientifico, e con il quale intende presentarsi, ufficialmente, da una autorevole tribuna italiana, alla nostra scienza giuridica. Quella medesima tribuna, dalla quale, due anni prima, Giuseppe Maggiore, di fatto preannunciando il fuoco di fila contro gli «atei dello Stato», che si sarebbe presto intensificato negli anni del regime, l'aveva già seccamente additato come «l'eversore, forse più accanito, della dualità del diritto» (*L'aspetto pubblico e privato del diritto e la crisi dello Stato moderno*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1922, p. 113).

Destinato a costituire un paragrafo chiave di una trattazione di dottrina generale dello Stato, secondo il modello letterario che Georg Jellinek aveva reso celebre, il saggio ha taglio sintetico e contiene un'unica nota, di meri riferimenti bibliografici, presente anche nell'edizione tedesca, nelle note e rinvii, in calce al volume. Kelsen si limita a richiamare tre opere: il pionieristico saggio di František Weyr del 1907, dedicato al problema dell'unità del sistema giuridico, che anche in altre occasioni ricorderà per la sua critica alla dicotomia, ritenendolo decisivo per lo sviluppo della prospettiva ordinamentale della Scuola di Vienna; e due suoi lavori: gli *Hauptprobleme*, nella edizione con la *Vorrede* aggiornata alla concezione dinamica, del 1923, e il saggio del 1913 sul negozio di diritto pubblico (il riferimento della nota italiana al 1923 è un refuso).

Kelsen ha già fatto dell'insostenibilità della distinzione tra pubblico e privato un punto di forza della sua teoria. Ricercare «il fondamento di questa partizione» significa cadere «in mezzo ad un caos di opinioni dottrinali contraddittorie» (p. 340). Non solo. I criteri elaborati per distinguere i due rami dell'ordinamento, in particolare la «teoria dell'interesse» e la «teoria del plusvalore» (pp. 341-42), innestano arbitrariamente, all'interno dell'ordinamento, punti di vista metagiuridici (p. 341); confondono fatti e soggetti e riducono, all'atto pratico, «l'antitesi» a una mera «tendenza politica» (p. 349).

Nei suoi elementi essenziali, la negazione della dicotomia e la teoria strettamente unitaria dell'ordinamento sono già definite, secondo uno schema argomentativo destinato a essere approfondito, ma sostanzialmente confermato, anche nelle grandi opere successive.

Kelsen distilla nel saggio almeno un quindicennio di critiche corrosive ai paradigmi fondativi del diritto pubblico continentale. Lungi dal rappresentare un intangibile apriori del ragionamento giuridico, la distinzione è la “maschera” grazie alla quale introdurre furtivamente nell'ordinamento considerazioni metagiuridiche e politicamente orientate (*Hauptprobleme*, p. VIII). Fondata sulla irriducibilità di *Recht* e *Macht*, risulta «inconciliabile (unvereinbar) con lo Stato di diritto», come scrive nel citato saggio del 1913, e «aperta da una teoria troppo compiacente» (p. 354). Costituisce, come confermerà anni dopo nella *General Theory*, un costrutto ideologicamente orientato, carico di ineliminabili e pericolose sovradeterminazioni e, in ultima analisi, «inutile come fondamento di una sistemazione generale del diritto».

Da tempo, dunque, la grande tradizione del diritto pubblico tedesco, da Gerber a Laband, sino a Otto Mayer e allo stesso Jellinek, è stata catturata dal tagliente mirino kelseniano. Quella tradizione, cui pure nella *Vorrede* al volume, nel 1925, renderà un significativo riconoscimento, resta espressione di uno *Staatsabsolutismus*, già criticato alla vigilia del conflitto e ora definitivamente incompatibile con i destini degli Stati costituzionali del primo dopoguerra.

La tradizione ottocentesca ha dato voce alle ambivalenze della monarchia costituzionale, innescando una tensione irrisolta tra Stato e diritto e marchiando la diversa “essenza” dei soggetti nei rapporti giuridici, sino a fare del rapporto Stato-cittadino un rapporto ineguale, circondando il potere di una apodittica supremazia.

Ed è giunta, così, a separare drasticamente giustizia e amministrazione, “liberando” quest'ultima dal diritto e consentendole di manifestare, per «virtù propria» (p. 352), poteri e atti, quasi sottraendoli

all'ordinamento e imbalsamandoli in una «giusnaturalistica presunzione di legittimità» (p. 350).

Per Kelsen, in questa sede, è soprattutto nell'alveo della dottrina dello Stato, che l'apriori pubblicistico ha perso ogni legittimità. Qui, lo Stato, nella sua *allrechtliche Natur*, nel suo essere soggetto giuridico irriducibile al modello antropomorfo, deve essere dissolto nell'ordinamento giuridico; la sovranità restituita integralmente alla norma e, quindi, la bipartizione dicotomica ricondotta a unità.

La tradizione ottocentesca a questo punto è integralmente superata. Kelsen può guidarci al cuore del Novecento giuridico, verso una teoria della costituzione e delle istituzioni di garanzia e di controllo (dal principio di legalità alla giustizia costituzionale, dal procedimento amministrativo sino alla democrazia dell'amministrazione), coerente con i primi passi dello Stato costituzionale e funzionale alla *Verteidigung der Demokratie*. In parallelo, può sviluppare una teoria costituzionale della democrazia, adeguata alla conflittualità e ai bisogni della nuova società di massa.

Kelsen riprenderà gli stessi argomenti dissolventi della grande dicotomia, nel 1945, nella *General Theory* e quindi nel 1960, nella seconda edizione della *Dottrina pura*. E proprio qui ribadirà che la distinzione aveva assunto, specialmente nel pensiero giuridico continentale, una duplice "funzione ideologica": da un lato, quella di "liberare" lo Stato e i suoi organi, specialmente amministrativi, da una più stretta osservanza del diritto, esacerbando il dualismo tra diritto e Stato ed enfatizzando la specialità e l'esorbitanza delle regole pubblicistiche; dall'altro, quella non meno importante, di «impedire che ci si avveda che il diritto 'privato' prodotto per mezzo del contratto non è meno teatro del potere politico di quanto lo sia il diritto pubblico prodotto dalla legislazione e dall'amministrazione». Un diritto privato la cui funzione nel sistema era quella di garantire «una forma di produzione di norme giuridiche individuali adeguata al sistema economico capitalistico» (*La*

dottrina pura del diritto, Torino, Einaudi, 1966 (citiamo dalla ristampa Torino, 1990), p. 315).

La predicata insostenibilità teorica della grande dicotomia non azzerava quindi il compito ordinante del giuridico. Al contrario lo esaltava, riconoscendo che la faglia tra pubblico e privato non stava nel confronto tra “potere” e “diritto”; tra «rapporti di potere e rapporti giuridici tout court, come rapporti di diritto nel senso più proprio e stretto del termine» (*ibidem*, p. 312).

La tesi negatrice smantellava pezzo a pezzo gli impianti retorici sui quali era stata costruita la grande dicotomia; negava la relazione di “antitesi” tra pubblico e privato, tra empire e propriété, su cui si era fondato il modello ottocentesco, dissolvendo la materialità dello Stato persona e sciogliendolo nel concetto di ordinamento giuridico, negando così anche l’esistenza di una differenza di essenza tra i due diritti.

Così facendo, negando la sostenibilità teorica della dicotomia, la teoria kelseniana si dimostrava rivelatrice di complessità; metteva a nudo i poteri che si annidavano nelle relazioni private; svelava con grande anticipo i processi di privatizzazione del pubblico e di pubblicizzazione del privato, dando rilievo a quelle contaminazioni, intersezioni e confluenze, che la vicenda novecentesca avrebbe presto espanso in inedite zone grigie, prima fra tutte quella del droit social e del diritto collettivo, antesignani di quel diritto del comune, oggi tornato in voga. Diveniva un monito potente contro le assolutizzazioni, un invito a coglierne la storicità, oltre il fitto velo del radicato immaginario ottocentesco.

L’apriori, immutabile e invariabile, della grande dicotomia, iniziava a stemperarsi in una mera definizione stipulativa, né vera, né falsa, da sagomare di volta in volta, riempiendola dei contenuti offerti dal percorso storico, ormai scevra di precomprensioni immaginarie e della logica dei confini: pronta così a svelare e a ordinare la complessità del presente.

Antologia di Diritto pubblico

Fascicolo n. 1/2024

Autori

Massimo Cavino è Professore ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale;
massimo.cavino@uniupo.it.

Tanja Cerruti è Professoressa associata di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino;
tanja.cerruti@unito.it.

Bernardo Sordi è Professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi di Firenze;
bernardo.sordi@unifi.it

Claudia Tubertini è Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Bologna;
claudia.tubertini@unibo.it.