

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 «suggerzioni federalistiche 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, I) 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 temperata 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 «coniugino [...] 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.