

CAPITOLO 1

LO STATO REGIONALE

SOMMARIO: 1. Forma di Stato e tipo di Stato. – 2. Tipo di Stato e principio pluralistico. – 3. Tipi di Stato: Stato unitario e Stato federale. – 4. Alle origini dello Stato federale: dinamiche aggregative (e disgregative?). – 5. Il tipo di Stato regionale. – 6. Lo Stato regionale italiano. – 7. Lo Stato regionale in altri ordinamenti costituzionali. – 8. Stato regionale e Stato federale.

1. *Forma di Stato e tipo di Stato*

Il principio di autonomia, quale regola generale, e il principio di specialità, che costituisce una deroga all'uniforme applicazione del primo, possono inverarsi, in misura maggiore o minore, nell'ambito di ogni ordinamento costituzionale che riconosce il principio pluralistico. In questa sede, si intende esaminare soprattutto la concreta realizzazione dei principi di autonomia e di specialità nell'ordinamento italiano, e dunque nel quadro di quello Stato regionale tratteggiato dal titolo V della Costituzione che per tal via definisce le relazioni fra enti pubblici territoriali che costituiscono la Repubblica *ex art.* 114, co. 1 Cost.

Occorre dunque anzitutto soffermarsi sulle caratteristiche dello Stato regionale quale elemento delle tassonomie generalmente utilizzate per classificare le entità statuali. Ogni or-

dinamento giuridico statale storicamente realizzatosi può essere infatti ricondotto a una determinata forma di Stato, vale a dire a un modello idealtipico (in senso weberiano)¹ che ne riassume e sistematizza le caratteristiche, basandosi sulle relazioni esistenti fra gli elementi costitutivi dello Stato. Questi ultimi sono tradizionalmente e pacificamente identificati nel popolo, nel territorio e nella sovranità, le cui relazioni reciproche permettono appunto di individuare le forme di Stato che si sono succedute storicamente, a partire dall'autunno del medioevo² sino all'età contemporanea: lo Stato assoluto, quello liberale, quello liberaldemocratico, come pure lo Stato socialista e quello autoritario, e così via.

Anche al fine di analizzare le caratteristiche dello Stato regionale, è peraltro preferibile, sulla scorta di un'autorevole e condivisibile dottrina³, individuare, accanto all'ora menzionata tassonomia delle forme di Stato, un'altra, distinta⁴, tas-

¹ Il riferimento d'obbligo è naturalmente a M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr, 1922, trad. it. a cura di P. Rossi, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, p. 108. Con specifico riferimento alle forme di Stato, vedi S. BARTOLE, *Stato (forma di)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, II, tomo 2, 2008, p. 1117 e F. LANCHESTER, *Stato (forma di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, LXIII, 1990, p. 798; indicazioni in tal senso in F. CUOCOLO, *Le forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VI, 1991, p. 494.

² Per riprendere il suggestivo titolo dell'opera di J. HUIZINGA, *Autunno del Medioevo*, trad. it. di B. Jasink, Firenze, Sansoni, 1957 (edizione originale: *Herfsttij der Middeleeuwen*, Haarlem, H.D. Tjeenk Willink, 1919).

³ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, CEDAM, 1976, pp. 1511-1514.

⁴ Così: F. LANCHESTER, *Stato (forma di)*, cit., p. 799, nt. 14. *Adde amplius*: F. POLITI, *Diritto pubblico*, VI ed., Torino, Giappichelli, 2018, p. 39; G. ROLLA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 37-38; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, CEDAM, 1990, pp. 212-213.

sonomia, quella dei tipi di Stato; quest'ultima permette infatti di classificare gli ordinamenti statuali sulla base della ripartizione del potere pubblico fra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali in esso geograficamente inclusi.

Sorta per esprimere scientificamente la dicotomia fra Stato unitario e Stato federale, la tassonomia dei tipi di Stato si presta ad applicazioni un poco più sofisticate. Pur nell'ambito di tale dicotomia, è possibile dar conto del differente grado di attuazione del principio di autonomia in ciascun ordinamento statale. In particolare, come si vedrà nel prosieguo, è possibile collocare opportunamente lo Stato regionale nel novero dei tipi di Stato.

2. Tipo di Stato e principio pluralistico

Poiché, come ora si è visto, la tassonomia delle forme di Stato e quella dei tipi di Stato si fondano su differenti parametri, in prima approssimazione può dirsi che un ordinamento statale può essere incasellato sia nell'una sia nell'altra⁵.

Tuttavia, con riferimento al tipo di Stato si manifesta un fenomeno analogo a quello a suo tempo acutamente osservato con riferimento alla forma di governo⁶: il suo assorbimento nella forma di Stato, ogniqualvolta quest'ultima non esprime il principio pluralistico. Al riguardo, è agevole constatare

⁵ L'individuazione dell'autonoma categoria dei tipi di Stato presuppone che "i problemi dell'autonomia e dell'accentramento taglino trasversalmente i concetti di forma di Stato e di governo" (così riassume convincentemente la questione F. MODUGNO, *Ordinamento, diritto, Stato*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 52).

⁶ Così L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 1970, pp. 635 e 675.

come, al pari della forma di governo, il tipo di Stato per sussistere necessita di un certo grado di pluralismo.

Detto altrimenti, la forma di governo e il tipo di Stato si fondano entrambi sulla ripartizione del potere pubblico: fra gli organi dello Stato, nel primo caso; fra gli enti pubblici territoriali, nel secondo. Se invece la forma di Stato presuppone il concentramento del potere pubblico in un unico soggetto – sia esso il monarca, il partito unico, il capo carismatico e/o religioso – essa finisce per assorbire il tipo di Stato, come pure la forma di governo. In caso di concentrazione del potere pubblico, a una determinata forma di Stato non può che corrispondere una sola forma di governo, sostanzialmente coincidente con la prima, e un solo tipo di Stato, dai tratti marcatamente unitari e accentrati.

Per quel che qui maggiormente interessa, può dunque constatarsi come, affinché un ordinamento statale possa essere incasellato in un determinato tipo di Stato, occorre che il primo accolga il principio pluralistico, anche in senso territoriale, ripartendo il potere pubblico fra diversi soggetti corrispondenti a enti pubblici territoriali⁷. La classificazione basata sul tipo di Stato risulta quindi difficilmente applicabile allo Stato assoluto, allo Stato socialista, allo Stato autoritario, allo Stato totalitario e allo Stato teocratico, fondati su una negazione del pluralismo nella quale il principio di concentrazione del potere pubblico impedisce che quest'ultimo sia ripartito geograficamente fra diversi enti pubblici territoriali.

Un'eccezione soltanto apparente è costituita dalla forma di Stato socialista, la cui più compiuta realizzazione storica – l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) – corrispondeva formalmente a uno Stato federale, così quali-

⁷ Vedi *infra* cap. 2.

ficato dall'art. 70, co. 1 Cost. 1977⁸. Tuttavia la medesima disposizione costituzionale contiene un vero e proprio ossimoro, laddove definisce l'URSS non solo, come si è ora detto, Stato "federale", ma anche, contestualmente, "unitario".

Il prosieguo della lettura del co. 1 dell'art. 70 fornisce la chiave per superare la contraddizione apparentemente insanabile, poc'anzi evidenziata. L'URSS risulta infatti formata "sulla base del principio del federalismo socialista". L'aggettivazione a sua volta evoca il fondamento stesso della forma di Stato socialista, identificabile nella concentrazione del potere nel partito unico⁹. Così il canone interpretativo della Costituzione sovietica è rinvenibile al suo art. 6: "Il Partito comunista dell'Unione Sovietica è la forza che dirige e indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali". La presupposizione costituzionale del ruolo guida del partito unico, a prescindere dal grado di consenso popolare, annichilisce il principio pluralistico, anche con riferimento, per quel che qui interessa, all'articolazione territoriale del potere pubblico¹⁰. Risulta quindi vano il tentativo di inquadrare l'URSS – come in generale gli

⁸ "L'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è uno Stato pluri-nazionale federale unitario, formato sulla base del principio del federalismo socialista, come risultato della libera autodeterminazione delle nazioni e dell'unione volontaria, a parità di diritti, delle Repubbliche Socialiste Sovietiche".

⁹ Vedi M. OLIVETTI, *Forme di Stato e di governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, VI, 2007, p. 543.

¹⁰ Così può riassuntivamente constatarsi che "nella realtà politica, il federalismo sovietico era inficiato dal rigoroso centralismo del PCUS (una federalizzazione del partito era fuori discussione)" (R. GRAVINA, *Teorie e prassi delle Costituzioni sovietiche e della Costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, in *Giornale di storia costituzionale*, 33, 2017, p. 53).

Stati socialisti e le altre forme di Stato di cui si ragionava – nella classificazione dei tipi di Stato.

Conclusivamente sul punto, può dunque affermarsi che la classificazione dei tipi di Stato incroci la tassonomia delle forme di Stato esclusivamente con riferimento a quelle fondate sul pluralismo, anche territoriale, vale a dire lo Stato liberale e lo Stato liberaldemocratico. In ogni altra forma di Stato, essa finisce per assorbire non soltanto la forma di governo, ma anche il tipo di Stato che, in assenza di pluralismo territoriale, risulta necessariamente unitario e accentrato.

Così, con specifico riferimento al nostro paese, può rammentarsi come, nello Stato autoritario fascista, furono soltanto finzioni i residui della forma di governo parlamentare, così come quelli dell'autonomia comunale.

Più specificamente, vano era ragionare di relazioni, anche fiduciarie, tra il Governo e la Camera dei deputati¹¹, quando essa veniva eletta con modalità non rispettose della libertà del voto (1924)¹² o sulla base di una lista unica (1929 e

¹¹ Si veda E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1937, p. 250.

¹² Nelle elezioni politiche del 6 aprile 1924 viene applicata la legge 18 novembre 1923, n. 2444 (cosiddetta legge Acerbo, dal cognome del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, appunto Giacomo Acerbo, che ne redasse il testo), imperniata su un premio di maggioranza pari ai due terzi dei seggi complessivi, da attribuirsi alla lista più votata a livello nazionale, purché essa avesse superato il *quorum* del 25% dei voti validi espressi. Sebbene di per sé la disciplina legislativa ora brevemente richiamata non fosse del tutto incompatibile con la liberaldemocrazia, lo fu certamente la sua applicazione. Così il “clima intimidatorio in cui è calata tutta la campagna elettorale” consente alla lista governativa (cosiddetto listone Mussolini) di ottenere il 60,1% dei voti complessivi (M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 292).

1934)¹³ o, in un crescendo involutivo, era addirittura sostituita da un'assemblea non elettiva (1939)¹⁴. Del pari, nessun significato assumeva il principio di autonomia territoriale (ammesso e non concesso che fosse presente nella fase liberale dell'ordinamento statutario)¹⁵, quando, nel quadro della progressiva trasformazione autoritaria dell'ordinamento statale (1926)¹⁶, le funzioni comunali sono integralmente affidate a un nuovo organo di nomina governativa, il Podestà¹⁷.

¹³ Lista unica che l'elettore poteva soltanto accettare o rifiutare (art. 72, co. 3 "Testo unico della legge elettorale politica" approvato con r.d. 2 settembre 1928, n. 1993), in una logica plebiscitaria corrispondente all'oramai consolidato Stato autoritario, come conferma il grezzo dato numerico: nel 1929, i voti contrari alla lista unica furono soltanto l'1,5%; nelle successive elezioni del 1934 calarono ulteriormente, attestandosi a un modestissimo 0,15% (vedi rispettivamente A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, II ed., Torino, Einaudi, 1978, tomo I, p. 158 e M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche*, cit., p. 315, nt. 75).

¹⁴ Vale a dire la Camera dei fasci e delle corporazioni che, ai sensi dell'art. 1 legge 19 gennaio 1939, n. 129, sostituisce la Camera dei deputati, "soppressa con la fine della XXIX legislatura", allora in corso.

¹⁵ Vedi *infra* cap. 2, par. 1.

¹⁶ Al riguardo, si è osservato che "la legge sul Podestà viene a configurarsi in ultima analisi come un provvedimento che persegue un chiarissimo fine di normalizzazione autoritaria" (L. DI NUCCI, *Il Podestà fasciato. Un momento di costruzione dello Stato totalitario*, in *Ricerche di storia politica*, 1998, p. 21). Si rammenti in proposito la quasi profetica affermazione secondo cui "un governo assoluto, certamente non doterebbe i Comuni e le Province d'istituzioni libere" (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Art. 74*, in IID., *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, UTET, 1909, p. 597).

¹⁷ Si veda il capo 2° del titolo II del Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383, che sistematizza la riforma istituzionale qui accennata nel testo, oramai estesa a tutti i Comuni italiani (spec. artt. 42, 50, 52 e 53).

3. *Tipi di Stato: Stato unitario e Stato federale*

Sin dagli albori dello Stato liberale emergono i due tipi di Stato che ancora oggi sono posti a fondamento della corrispondente tassonomia nello Stato liberaldemocratico: lo Stato unitario e lo Stato federale.

Secondo una consolidata ricostruzione, risalente a Tocqueville, il primo è il risultato del processo di accentramento del potere nel monarca, con il passaggio dalle istituzioni della feudalità allo Stato assoluto¹⁸; dopodiché, l'accentramento realizzato dallo Stato assoluto viene mantenuto dalla rivoluzione francese che sostituisce alla persona del monarca quella dello Stato, espressione della sovranità nazionale¹⁹. Al riguardo, può richiamarsi la Costituzione francese del 1791, secondo cui “il Regno è uno e indivisibile” (titolo II, art. 1), mentre la sovranità, anch'essa “una” e “indivisibile”, “appartiene alla Nazione” (titolo III, art. 1).

Negli stessi anni in cui in Francia veniva costruito il modello dello Stato liberale unitario, al di là dell'Atlantico sorgeva il primo Stato federale modernamente inteso, quale tipo di Stato inserito in una forma di Stato liberale: gli Stati Uniti d'America. Assai note sono le vicende storiche che condussero a quest'esito: le tredici colonie britanniche della costa orientale del Nordamerica si dichiararono indipendenti dalla madrepatria (1776) che accettò di riconoscere la loro condizione di Stati sovrani soltanto in quanto sconfitta nella guerra

¹⁸ Rivelatore di tale tesi risulta anche soltanto il titolo del cap. II del libro secondo di A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Michel Lévy Frères, 1856, p. 49: “Que la centralisation administrative est une institution de l'ancien régime, et non pas de la révolution ni de l'empire, comme le dit”.

¹⁹ Si veda S. BARTOLE, *Stato (forme di)*, cit., p. 1126.

d'indipendenza (1783). Pressati dalla persistente minaccia rappresentata dalla Gran Bretagna, il cui esercito nel 1814 giunse a occupare Washington, i tredici nuovi Stati nordamericani ricercarono fin da subito forme di integrazione sempre più strette, destinate a sfociare in un vero e proprio Stato federale, delineato dalla Costituzione del 1787 che ne disciplina i tratti fondamentali²⁰.

La Costituzione statunitense del 1787, tuttora vigente, tratteggia l'archetipo dello Stato federale, quale Stato formato da più Stati. Più specificamente, secondo il testo costituzionale, risultato di un accordo fra gli Stati, una parte del loro potere legislativo, esecutivo e giudiziario (in una parola: della loro sovranità) viene trasferita allo Stato federale, rimettendone l'esercizio ai rispettivi organi.

Particolarmente emblematico al riguardo risulta l'art. II Const., alla cui sez. 8 sono elencate le materie la cui disciplina legislativa è trasferita al Congresso degli Stati Uniti (cioè al Parlamento dello Stato federale); il che significa definire le materie trasferite alla competenza legislativa federale (degli Stati Uniti), e perciò stesso sottratte a quella statale (degli Stati membri della federazione). La natura di trasferimento competenziale della disciplina costituzionale in discorso risulta confermata dal X emendamento alla Costituzione (1791), secondo cui i poteri che quest'ultima non attribuisce alla federazione rimangono riservati agli Stati membri o al popolo²¹.

²⁰ Vedi, *ex plurimis*, A.H. PUTNEY, *United States Constitutional History and Law*, Chicago, Illinois Books Exchange, 1908, reprint Buffalo, New York, William S. Hein & co., 2000, pp. 93-133.

²¹ Letteralmente: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people" (si veda al riguardo L.H. TRIBE,

La tassonomia dei tipi di Stato può dunque costruirsi muovendo dalla dicotomia Stato unitario/Stato federale: l'uno definito dalla presenza di una sola sovranità, una e indivisibile; l'altro dalla ripartizione della medesima sovranità fra ciascuno Stato membro e lo Stato federale. Ripartizione che risulta dal trasferimento di una porzione dei poteri sovrani, originariamente spettanti ai soli Stati membri, da questi ultimi alla federazione.

Ragionare, nello Stato federale, di ripartizione della sovranità, in quanto potere *superiorem non recognoscens*, può apparire vagamente ossimorico. Ma l'apparente contraddizione può essere superata soffermandosi sulla dinamica, anziché sulla statica, dello Stato federale²². Più specificamente, occorre prendere in considerazione la fase genetica dello Stato federale. In tale prospettiva, la ripartizione della sovranità appare semplicemente come il risultato di un processo aggregativo che implica un parziale trasferimento di poteri sovrani alla federazione da parte di ciascuno degli Stati che danno vita ad essa, divenendone componenti.

L'apparente contraddizione qui sopra richiamata risulta inoltre meno stridente alla luce della distinzione tra il profilo interno e quello esterno della sovranità. La ripartizione di quest'ultima – disciplinata dalla Costituzione federale, originariamente concordata fra gli Stati componenti, modificabile con il loro intervento, e successivamente garantita e interpretata da un organo di giustizia costituzionale – riguarda infatti il primo profilo. La sovranità esterna, che si esercita nella po-

American Constitutional Law, 3rd ed., New York, Foundation Press, 2000, pp. 903-912).

²² In tal senso, si vedano le considerazioni sul federalismo come processo proposte da C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 262-266.

litica internazionale (anche militare), viene invece integralmente trasferita allo Stato federale.

Al riguardo, non costituisce un'eccezione il caso dell'URSS, che vedeva quali membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), accanto all'URSS stessa (cui è succeduta la Federazione russa), due suoi Stati componenti, la Bielorussia e l'Ucraina. Si trattava infatti di una delle tante finzioni che caratterizzavano lo pseudofederalismo sovietico, come si è detto nel paragrafo precedente; nel caso di specie, detta finzione consentiva di attribuire sia alla Bielorussia sia all'Ucraina un seggio all'Assemblea generale dell'ONU, aumentando così il peso numerico dell'URSS (che fattualmente ne controllava i voti) in tale consesso²³.

4. *Alle origini dello Stato federale: dinamiche aggregative (e disaggregative?)*

La descritta dinamica aggregativa che caratterizza la genesi degli Stati Uniti d'America, quale archetipo di Stato federale in un ordinamento liberale o liberaldemocratico, è riscontrabile in altre esperienze federali che si segnalano per la loro rilevanza nel panorama comparato, anche in quanto persistenti.

Così i Cantoni svizzeri, quali Stati sovrani²⁴, sviluppano forme di unione sin dal patto federale del 1291, destinate sfociare, dopo secolari vicissitudini, nella Costituzione federale

²³ Vedi B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, XII ed., 2020, pp. 4-5.

²⁴ Vedi R. RHINOW, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn, 2002, pp. 108-110.

del 1848, radicalmente revisionata nel 1874. Ad essa è succeduta, nel 1999, la vigente Costituzione federale²⁵.

Ancora, nel complesso ordinamento del Sacro Romano Impero, con la pace di Westfalia (1648) si enucleano entità pressoché sovrane, assimilabili agli Stati che daranno vita, a partire dall'unificazione tedesca (1871), a una serie di ordinamenti federali modernamente intesi²⁶: il II *Reich*, la Repubblica di Weimar (1919) e la Repubblica federale tedesca (1949). Evoluzione peraltro intervallata da fasi di negazione radicale dello Stato federale sia durante il regime nazista sia, nella parte orientale del paese, durante l'esperienza socialista (DDR). Quanto al primo, può richiamarsi quanto si diceva relativamente al fascismo italiano, che tante analogie presenta con esso, anche con riferimento al venir meno della questione del tipo di Stato vigente; la decisa avversione nazista al pluralismo, territoriale nel caso di specie, si manifestò comunque nella soppressione dei *Länder* (1934). Soppressione confermata nella DDR (1952), di modo che, non casualmente, il tipo di Stato federale corrisponde, nella Germania contemporanea, alla forma di Stato liberaldemocratica.

Che la genesi dello Stato federale corrisponda a un processo di aggregazione di entità dapprima separate e indipendenti le une dalle altre trova conferma nello stesso etimo dell'aggettivo federale, derivante dal sostantivo latino *foedus* (trattato, da intendersi come concluso fra eguali). Ancor più rivelatrice sul punto risulta la lingua tedesca, laddove *Bund* (federazione) deriva dal verbo *binden* (legare).

²⁵U. HÄFELIN, W. HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. Auf., Zürich, Schulthess, 2001, pp. 20-23.

²⁶Vedi F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 23-24. *Adde amplius* W. FROTSCHER, B. PIEROTH, *Verfassungsgeschichte*, 3. Auf., München, C.H. Beck, 2002, pp. 201-224.

Nella prospettiva qui indicata, risulta invece concettualmente più problematica la derivazione dello Stato federale da una dinamica disgregativa. Sebbene storicamente non manchi qualche (raro) esempio di Stato unitario trasformatosi in Stato federale, detta trasformazione sembra spesso costituire un'instabile fase intermedia verso la disintegrazione dello Stato stesso²⁷, possibile esito finale della dinamica disgregativa in discorso²⁸.

Si rammenti in tal senso il caso della Cecoslovacchia, dove, una volta (re)introdotta la forma di Stato liberaldemocratica (1989), l'adozione di un tipo di Stato federale (1990) rappresentò soltanto il preludio alla dissoluzione dello Stato stesso, cui succedevano, a partire dall'inizio del 1993, due nuovi Stati indipendenti e sovrani: la Cechia e la Slovacchia²⁹.

Lo stesso Belgio costituisce un'eccezione più apparente che reale all'origine aggregativa degli Stati federali: da un lato, si tratta di uno ordinamento federale in quanto si definisce tale (art. 1 Const.), con tutti i limiti dell'autoqualificazione, mentre i suoi caratteri fortemente asimmetrici – Comunità (linguistiche) e Regioni, fra loro non coincidenti e variamente sovrapposte³⁰ – evocano piuttosto lo Stato regionale, come si vedrà nel prosieguo; dall'altro, l'attuale assetto isti-

²⁷ Secondo quanto suggerito, pur in forma interrogativa, dal titolo della monografia di M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e in Spagna*, Torino, Giappichelli, 2021.

²⁸ Per una riflessione sugli esiti secessionisti si veda G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, *passim*, spec. pp. 40-42.

²⁹ Vedi K. SVOBODA, *Legal and Political Events between 1989 and 1992*, in S. BARTOLE, V. KNAPP (a cura di), *La dissoluzione della Federazione cecoslovacca*, Torino, La Rosa, 1994, pp. 78-83.

³⁰ Si veda A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 90-96.

tuzionale del tipo di Stato belga sembra costituire un'instabile fase della sua progressiva disintegrazione come entità statale, probabilmente frenata rispetto alla definitiva dissoluzione anche dalla dimensione europea, particolarmente avvertita a Bruxelles, sede principale degli organi dell'UE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, protocollo 6, art. unico).

5. *Il tipo di Stato regionale*

Il processo di accentramento che conduce alla nascita dello Stato unitario – e degli stessi Stati che diverranno componenti di uno Stato federale – coesiste con la presenza di comunità territoriali minori comunque destinate a sopravvivere a tale processo³¹ anche quand'esso viene portato avanti risolutamente, come nell'archetipo francese. Al riguardo, basti rammentare il ruolo riconosciuto alla dimensione comunale nei numerosi ordinamenti costituzionali di matrice liberale che si sono succeduti in Francia dalla rivoluzione del 1789 ai nostri giorni³². Il che si spiega agevolmente in quanto il principio di autonomia territoriale corrisponde a una specificazione del più generale principio pluralistico, che connota fortemente la forma di Stato liberale e, *a fortiori*, quella liberal-democratica.

È ben vero che, soprattutto nella fase liberale, la pur risalente autonomia delle comunità territoriali minori viene ridotta a un decentramento autarchico³³, nell'ambito del quale

³¹ Vedi S. BARTOLE, *Stato (forme di)*, cit., p. 1126.

³² Si veda H. PORTELLI, *Les fondements administratifs d'un pouvoir politique*, in *Pouvoirs*, 148, *Le maire*, 2014, pp. 5-7.

³³ Vedi S. ROMANO, *Il Comune. Parte generale*, in *Primo Trattato com-*

gli enti locali sono chiamati a perseguire i fini propri ed esclusivi dello Stato³⁴; così “dal momento che gli enti locali non erano altro che organi statali, spettava esclusivamente allo Stato regolarne, come meglio credesse e nel suo esclusivo interesse, le funzioni”³⁵.

Le considerazioni ora proposte rendono più evidente come la previsione delle Regioni, accanto ai tradizionali enti locali (Comuni e Province) comporti una più compiuta realizzazione del principio di autonomia territoriale, nel quadro di un suo recepimento anche con riferimento a tali enti (art. 128 Cost., testo originario)³⁶. Di conseguenza, la presenza delle Regioni determina una differenza qualitativa rispetto agli Stati al cui interno sono previsti unicamente i tradizionali enti locali. Le Regioni sono infatti enti intermedi fra questi ultimi e lo Stato non soltanto dal punto di vista dell'estensione territoriale, ma anche e soprattutto con riferimento alle loro funzioni: accanto a funzioni amministrative, proprie di tutti gli enti pubblici territoriali, alle Regioni propriamente dette spettano anche funzioni legislative³⁷ che ne fanno enti dotati

pleto di Diritto amministrativo italiano, II, 1908, ora in ID., *Gli scritti del trattato Orlando*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 517.

³⁴ Vedi E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali. Il sistema delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, 2020, p. 6.

³⁵ E. GUSTAPANE, «Autarchia». *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, p. 203.

³⁶ Com'è noto, l'art. 128 Cost. definiva i Comuni e le Province non enti autarchici, ma “enti autonomi”. Definizione oggi presente all'art. 114 Cost., co. 2 (introdotto dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 che contestualmente abroga l'art. 128 Cost.), che ne amplia l'autonomia, poiché essa si esercita secondo “i principi fissati dalla Costituzione” e non da “leggi generali della Repubblica” come prevedeva il menzionato art. 128.

³⁷ Così, anche se denominate Regioni, non vanno considerati propria-

di autonomia politica, connotati dunque da una politicità che li avvicina allo Stato³⁸.

Dall'angolo visuale del tipo di Stato, l'ora richiamata differenza qualitativa equivale all'individuazione dello Stato regionale. In tal modo si arricchisce la tassonomia dei tipi di Stato, come si è detto basata, nell'ambito della forma di Stato liberale e liberaldemocratica, sulla dicotomia fra Stato unitario e Stato federale. Nell'ambito del primo tipo di Stato, in rapporto di specie a genere, è infatti possibile collocare lo Stato regionale, caratterizzato da una suddivisione, totale o parziale, del suo territorio in Regioni. Il processo di regionalizzazione del territorio dello Stato viene originariamente avviato e successivamente sempre controllato da quest'ultimo, sia nell'ipotesi di un progressivo rafforzamento delle competenze regionali (si veda ad esempio, in Italia, la legge cost. n. 3 del 2001) sia in quella, opposta, di un'eventuale loro compressione, quale quella prevista nel nostro paese dalla revisione costituzionale intrapresa durante la XVII legislatura repubblicana, peraltro respinta dal corpo elettorale nel *referendum* del dicembre 2016. Il che dà

mente tali quegli enti immediatamente substatali privi di competenze legislative, come tipicamente nel tradizionale modello francese (vedi F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 42 éd., Paris, LGDJ, 2021, p. 493).

³⁸ Vedi F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 23. Quello della politicità costituisce un carattere proprio delle Regioni, rilevato sin dalle prime riflessioni della dottrina italiana in materia. Così “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” (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, ora in *Antologia di Diritto pubblico*, 2, 2024, p. 6, al sito internet <https://teseo.unitn.it/adp/>).

conto della collocazione dello Stato regionale nel genere del tipo di Stato unitario³⁹.

6. *Lo Stato regionale italiano*

Il carattere comunque formalmente statale del processo di regionalizzazione sta alla base dell'asimmetria che frequentemente caratterizza gli Stati articolati in Regioni, in quanto lo Stato può istituire Regioni soltanto su una parte del proprio territorio e/o attribuire ad esse differenti funzioni.

L'asimmetria che spesso connota lo Stato regionale può risultare ostica all'osservatore italiano, in quanto l'intero territorio del nostro paese risulta regionalizzato, secondo una logica fondata sul criterio dell'uniformità. Detto criterio guida anche l'attribuzione delle funzioni alle Regioni: tranne che per la peculiare condizione delle autonomie speciali⁴⁰ e per la previsione – peraltro tuttora inattuata – della differenziazione regionale *ex art.* 116, co. 3 Cost., nell'ordinamento regionale italiano la Costituzione attribuisce direttamente le medesime funzioni a tutte le Regioni (ordinarie). Il modello italiano si fonda quindi su un'uniformità sia territoriale sia funzionale; l'esatto opposto, dunque, dell'asimmetria riscontrabile in altri ordinamenti regionali.

³⁹ Tanto è vero che “le Regioni dispongono delle sole funzioni loro attribuite dallo Stato al momento in cui si regionalizza” (A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 14). Così, con riferimento al nostro paese, può ragionarsi “di uno Stato ancora oggi (non federale ma) regionale” (C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 332-333).

⁴⁰ Vedi *infra* cap. 3.

L'uniformità del regionalismo italiano è almeno in parte riconducibile alla volontà del Costituente di promuovere attraverso la regionalizzazione la riforma dello Stato che la simmetria dell'assetto regionale sembra in grado di favorire assai più della sua asimmetria⁴¹. Al riguardo, si osservi come la riforma dello Stato e dei suoi apparati paia richiedere una disciplina destinata ad applicarsi a tutte le Regioni, presenti nell'intero territorio nazionale. Infatti, "solo una disciplina destinata ad applicarsi a tutte, indistintamente, le Regioni consente allo Stato di liberarsi di competenze", in quanto "alle *competenze* delle Regioni corrispondono simmetriche *incompetenze* dello Stato", sulla base della "*ratio* traslativa" tipica dell'uniforme regionalismo ordinario italiano⁴².

Si delinea così l'obiettivo del nostro Costituente: dar vita a uno Stato più leggero, sia nella legislazione sia nell'amministrazione. Quanto alla prima, nelle materie di legislazione concorrente, lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a dettare i principi fondamentali in apposite leggi cornice, lasciando alle Regioni la restante, amplissima, disciplina legislativa (art. 117, co. 1 Cost., testo originario). Quanto alla seconda, il principio del parallelismo delle funzioni (in base al quale si amministra laddove si legifera) avrebbe dovuto privare lo Stato delle corrispondenti funzioni amministrative, attribuite alle Regioni o, qualora di "interesse esclusivamente locale", "alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali" (art. 118, co. 1 Cost., testo originario).

È noto, peraltro, come la costruzione di uno Stato leggero

⁴¹ Vedi M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., pp. 30-31.

⁴² A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 5, al sito internet www.associazione.deicostituzionalisti.it; corsivo dell'A.

(in quanto risultante dal trasferimento di significative funzioni legislative e amministrative alle Regioni), affiancato da Regioni egualmente leggere (in quanto chiamate soprattutto a legiferare e a programmare, lasciando la più parte delle funzioni amministrative agli enti locali) rappresenti una delle promesse mancate del testo costituzionale repubblicano. A ben vedere, non solo l'apparato statale non si è alleggerito, ma ad esso si sono affiancati apparati regionali altrettanto ponderosi: è sufficiente osservare i mastodontici palazzi che in tanti capoluoghi di Regione ospitano gli uffici regionali per rendersene conto, anche visivamente. Al tradizionale centralismo statale, risalente all'unità nazionale, si è così sovrapposto, non di rado, un centralismo regionale, a danno degli enti locali, con buona pace del principio di sussidiarietà⁴³.

Se l'obiettivo di riformare lo Stato attraverso la regionalizzazione dell'ordinamento repubblicano non è stato raggiunto, ci ha comunque lasciato in eredità un regionalismo simmetrico e uniforme che a ben vedere costituisce una peculiarità italiana.

Nel nostro ordinamento, si distaccano almeno parzialmente da tale modello le Regioni ad autonomia speciale, in quanto a ciascuna di esse vengono riconosciute "forme e condizioni particolari di autonomia", sulla base del rispettivo Statuto speciale (art. 116, co. 1 Cost.), che le attribuisce peculiari competenze legislative e amministrative. Secondo il disegno costituzionale e statutario speciale, in questo caso opera non la menzionata "*ratio* traslativa", ma, al contrario, una "*ratio* derogatoria", in base alla quale lo Stato non viene privato completamente di una funzione, ma la conserva, sebbe-

⁴³ Sul "persistente centralismo regionale" si veda G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 982.

ne più limitatamente, vale a dire con riferimento a quella parte del territorio nazionale non interessata dall'attribuzione della funzione stessa ad una o più Regioni⁴⁴; *ratio* traslativa che, a ben vedere, dovrebbe caratterizzare anche il regionalismo differenziato *ex art.* 116, co. 3 Cost., se e quando verrà attuato.

D'altra parte, nei lunghi anni di vita repubblicana, il carattere uniforme del regionalismo italiano ha teso a prevalere anche sulla diversità propria di ciascuna Regione speciale, soprattutto dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie (1970). Si pensi in particolare: al trasferimento di funzioni amministrative, nel quale le Regioni speciali, soprattutto insulari, si pongono all'inseguimento delle Regioni ordinarie, ottenendo le medesime funzioni con mesi, se non anni, di ritardo⁴⁵; all'introduzione per le autonomie speciali (tranne la Provincia autonoma di Bolzano, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*), con legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, della medesima forma di governo incardinata sull'elezione popolare diretta del Presidente già adottata, per le Regioni ordinarie, dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1; all'omogeneizzazione della competenza legislative delle autonomie speciali rispetto a quelle delle Regioni ordinarie, riconoscendo alle prime le funzioni legislative costituzionalmente attribuite alle seconde, se corrispondono a "forme di autonomia più ampie" rispetto alle vigenti previsioni degli Statuti speciali (art. 10 legge cost. n. 3 del 2001)⁴⁶; alle ipotesi, recentemente formulate dal Governo, di applicazione uniforme del procedimento di differenziazione regionale *ex*

⁴⁴ Sulle due *rationes* in discorso si veda A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, pp. 155-161 e 184-188.

⁴⁵ Vedi *infra* cap. 3, nt. 43.

⁴⁶ Vedi *infra* cap. 3, nt. 8.