



Forma di Stato e tipo di Stato: coniugati o divisi?*

di Fulco Lanchester**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ambrosini e il tipo di Stato. – 3. Una nebulosità necessitata – 4. Il principio politico e lo Stato di massa. – 5. Le categorie ricongiunte alla Costituente. – 6. Forma di Stato e tipo di Stato: i pericoli dell'inchiavardamento.

1. Introduzione

Il numero 1-2024 dell'*Antologia di Diritto pubblico*¹, dedicato all'autonomia regionale, si apre con lo scritto di Gaspare Ambrosini *“Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale, in origine pubblicato sulla Rivista di diritto pubblico del 1933. Come evidenzia Anna Maria Poggi, nell'Editoriale anticipato sul n.1-2023 della stessa Rivista, la ripubblicazione è giustificata dal fatto che nel saggio di Ambrosini vennero individuati per la prima volta gli elementi caratterizzanti il tipo di Stato regionale. Nello stesso numero della Antologia sono raccolti i testi a commento dell'esperienza autonomistica italiana di Tanja Cerruti, Claudia Tubertini e Massimo Cavino, che conclude il suo scritto con le parole di Beniamino Caravita, per cui:*

“La “cosa” (il federalismo), insomma, esiste anche senza il “nome” (Stato federale): o, se si vuole essere più precisi, modelli federali di governo possono essere adottati anche in paesi che non si dichiarano federali»².

Proprio in questa prospettiva che richiama il collegamento delle cose ai nomi, ritengo vi sia la necessità di inquadrare storicamente (oltre alla posizione di Caravita in corrispondenza del referendum francese del 2005, che respinse la nuova Costituzione europea) il citato articolo di Ambrosini di 90 anni fa sulla base della sua vicenda personale quasi secolare all'interno di quella sistemica italiana e sovranazionale.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professore emerito di *Diritto costituzionale italiano e comparato* – Sapienza, Università di Roma.

¹ Direttore Fulvio Cortese (Università di Trento); vicedirettori Massimo Cavino (Università del Piemonte Orientale) e Matteo Cosulich (Università di Trento).

² B. CARAVITA, *Federalismo, modelli istituzionali, sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 2005/5, p. 5.

2. Ambrosini e il tipo di Stato

Partiamo dalla nuova categoria individuata nel 1933. Prima di tutto Ambrosini evidenziava come esistessero due tipi di Stato allora concettualmente stabilizzati: ovvero quello federale e quello unitario.

Faccio notare che la distinzione tra confederazione di Stati e Stato federale si evidenzia con precisione solo dopo la prima metà del secolo XIX. Negli stessi Usa il confederalismo di John C. Calhoun prefigura la guerra civile, che risolverà la questione negli anni Sessanta dell'800, dando vita a differenti interpretazioni del federalismo.

La definizione tecnica si prospetta in Germania dopo Sadowa (Königsberg, 1866), con il *Norddeutscher Bund* e poi con la proclamazione dell'Impero nel 1871.

Dopo il richiamo di Johann Caspar Bluntschli alla posizione di George Washington per cui *Influence is not government (Einfluss ist nicht regieren)*, la teoria della *Kompetenz - Kompetenz* (Hugo Böhlau) risolve un dibattito che vede Max von Seydel spostato sull'ipotesi confederale del Bund, e Albert Haenel, Paul Laband e altri su quella federale, sulla base di una interpretazione prussiano-egemonica della *Verfassung* guglielmina. Si tratta di un percorso che vede alla fine del secolo il riconoscimento delle *Verfassungswandlungen* da parte di Laband e Georg Jellinek.

Non è un caso che Heinrich Triepel scriva nel 1907 il volumetto su *Unitarismus und Föderalismus*, certificando la natura dell'ordinamento imperiale spostata verso l'*Unitarismus*. La Costituzione weimariana costituisce un passo ulteriore verso una simile direzione, dopo il crollo del *Kaiserreich* nel 1918.

Il caso austro-ungarico derivante anche esso dalle conseguenze della guerra austro-prussiana si configura, invece, più complesso per la sua articolazione confederale ad unione personale per quanto riguarda l'*Ausgleich* austro-ungherese del 1867 e l'autonomismo plurinazionale austriaco nell'area della c.d. Cisleitania.

Ricordo questi due modelli, perché essi sono ancora oggi importanti per il riferimento che a quegli esempi si fa a livello europeo. Per Ambrosini l'esperienza austriaca era fortemente presente per l'iniziale recupero nel periodo 1919-1922 della legislazione autonomistica in Trentino e in Alto Adige, ma nel dibattito contemporaneo esso è attuale perché prefigura due differenti proposte per lo sviluppo dell'UE.

Ma su questo mi soffermerò alla fine.

3. Una nebulosità necessitata

Ma veniamo al saggio di Gaspare Ambrosini, che -sulla base della Costituzione della II Repubblica spagnola (1931)- analizza significativamente la natura dello Stato regionale come tipo di Stato e non come forma di Stato, ovvero come ordinamento dei rapporti centro- periferia che si collega necessariamente appunto alla forma di Stato, ossia ai mutevoli rapporti che si stabiliscono tra potere politico e elemento personale dell'ordinamento statale.

Ambrosini si sofferma sull'art.1 capo 3 (e non 2) della Costituzione del 1931 ed in particolare che “la Repubblica costituisce uno Stato integrale, compatibile con la autonomia dei Municipi e delle Regioni”, ma non cita né analizza i primi due commi che definiscono la forma di Stato democratica dei lavoratori di tutte le classi, che si organizzano in regime di libertà e di giustizia, né che i poteri di tutti i suoi organi derivano dal popolo.

In questo sta la nebulosità della costruzione originale di Ambrosini, che in questo modo - nel momento della redazione dello scritto- evita di approfondire il tipo dei rapporti tra individuo e autorità esistenti nell'ordinamento spagnolo della II repubblica, per limitarsi ad analizzare quelli relativi al rapporto centro periferia, evidenziando analogie e formulando comparazioni con altri ordinamenti, ma senza risalire -anche lì al tema- della forma di Stato.

In una simile prospettiva Ambrosini finisce indebitamente per sovrapporre caso austriaco del periodo asburgico (1867-1918) a caso spagnolo per l'autonomia attribuita in entrambi gli ordinamenti alle unità substatali, ma senza accennare alle differenze di regime politico.

Ritengo invece giustificato il silenzio mantenuto da Ambrosini nel 1933 sul tipo di Stato della repubblica austriaca del 1919 e sul caso weimariano, caratterizzati da involuzione autoritaria(Dollfuss; Hitler), mentre è esplicita l'analisi effettuata dallo stesso in un altro scritto su Il carattere unitario dello Stato fascista e gli enti locali (Palermo, Montaine,1933).

4. Il principio politico e lo Stato di massa

L'accennata assenza di esplicito approfondimento tra forma e tipo di Stato non deriva dunque certo da scarsa capacità intellettuale, ma da necessità implicite al momento.

Allievo di Francesco Scaduto a Napoli (di cui sposerà la figlia Francesca) e componente acquisito della scuola torinese, rappresentata da Francesco Ruffini e Gaetano Mosca, ad Ambrosini il tema del principio politico attraverso la formula politica era ben chiaro. Il principio politico era stato d'altro canto teorizzato da Emilio Crosa come elemento distintivo delle forme di Stato e animatore di forme di governo differenti³. Simile la posizione di Costantino Mortati sui valori e i principi costituzionali come giuridicizzazione del politico⁴.

Dico questo aggiungendo che il tema era presente ad Ambrosini, confermando che non fosse estrinsecabile per motivi di contesto. D'altro canto, non si può ridurre la posizione di Ambrosini come fa Raffaele Bifulco, nella voce a lui dedicata, a mera neutralità durante il Fascismo⁵, tesi cara agli allievi degli esponenti della dottrina degli anni Sessanta (v. Mario Galizia), che invece conoscevano bene il proprio coinvolgimento nelle spire del Regime.

Ambrosini in quel periodo non si interessava solo di diritto comparato, cosa che aveva fatto sin dalla sua prima monografia sulla legislazione separatista francese del 1905, frutto

³ E. CROSA, *Il fattore politico e le Costituzioni*, in *Studi Ranelletti*, 1930. Padova, ed. Cedam, 1931, I, pp. 151ss.

⁴ C. MORTATI, *Il governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana, 1931.

⁵ R. BIFULCO, *Gaspare Ambrosini* (voce), in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, p. 51.

della tesi di laurea con Scaduto, fondatore con Ruffini del diritto ecclesiastico, ma lo aveva fatto anche negli anni Venti Trenta come segnalato anche dalla professoressa Cerruti.

In realtà, sin dal suo passaggio alla cattedra di costituzionale a Messina alle soglie degli anni Venti e poi a Palermo, si era occupato del problema del passaggio allo Stato di massa dei partiti e alle sue conseguenze sulle istituzioni parlamentari sia per quanto riguarda i gruppi parlamentari che la rappresentanza organica.

Non mi soffermo sulle influenze familiari (i fratelli Vittorio, Antonio e Alessandro) e sulla sua vicenda accademica, ma è un fatto che subito dopo la legislatura costituente (1924-1929), si moltiplicarono i suoi interventi sul partito nazionale fascista, cui risulta iscritto dal 1932. Nel 1931 collaborò al volume curato da Oddone Fantini (con pref. del vicesegretario del PNF Arturo Marpicati, su *Il partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*⁶) fino ad arrivare nel 1934 alla teorizzazione che lo stesso fosse organo dello Stato (negata da Romano, ma v. anche Zangara) e che lo Statuto dello stesso dovesse considerarsi come un regolamento generale dello Stato⁷.

Metto anche in evidenza che la tesi che “il Regime fascista è stato creato dal Partito e poggia sul Partito”⁸ perché Ambrosini, nel 1936 passato a Roma per il Diritto coloniale, intervenne a Milano con Schmitt e Ranalletti in un celebre seminario sul partito unico.

5. Le categorie ricongiunte alla Costituente

Dopo il crollo del Regime Ambrosini si riconvertì, ma nella continuità al nuovo regime.

Ebbe facile possibilità di superare le tagliole dell’epurazione, diresse il commissariato Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà romana di Scienze politiche e pubblicò saggi su “Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania e URSS”, su “La proporzionale: studi comparativi e proposte di riforma”¹⁰, e su “La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio”¹¹

L’opera di Ambrosini è stata prima sottovalutata dagli stessi cattolici e poi ne è stato precisato il ruolo teorico e pratico essenziale con Luigi Sturzo per l’inserzione del regionalismo in Costituzione (penso soprattutto agli scritti di Ugo De Siervo, che sottolinea la dettatura di Luigi Sturzo, ma ricordo volentieri il contributo di Giovanni Tarli Barbieri).

Alla Costituente, nel corso dei lavori della seconda sottocommissione dei 75, la relazione di Ambrosini, da un lato, connette forma di Stato e tipo di Stato; dall’altro affronta i precedenti del problema regionalistico, il tema del regionalismo nel secondo dopo guerra, le soluzioni possibili (sistema federale, decentramento burocratico, decentramento autarchico, autonomia regionale). Nella stessa relazione Ambrosini chiarisce perché

⁶ O. FANTINI (a cura di), *Il partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, Roma, ed. di Attualità, 1931.

⁷ G. AMBROSINI, *Il partito fascista e lo Stato*, Roma, Istituto Nazionale Fascista di Cultura, 1934, p.48.

⁸ IDEM, p. 39.

⁹ G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania e URSS*, Roma, Edizioni italiane, 1944

¹⁰ G. AMBROSINI, *La proporzionale: studi comparativi e proposte di riforma* Roma, ISLE, 1945.

¹¹ G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia, 1945.

l'autonomia regionale differisca dal federalismo e la ragione per cui la soluzione di massima adottata dalla Sottocommissione si distingue da quella federalista.

In sintesi, Egli afferma che “per completare dal punto di vista generale la valutazione dell'istituto dell'autonomia regionale è utile soffermarsi sul dubbio o sull'esitazione manifestata da coloro i quali temono che l'adozione di questo istituto possa portare all'instaurazione di una forma di federalismo, anche soltanto larvato o mascherato.

Il pericolo non sussiste, non solo perché nel sistema regionale alcuni istituti si comportano diversamente che nella federazione, ma anche e principalmente perché diversa ne è la genesi e più ancora la stessa essenza per quanto si attiene al principio fondamentale della sovranità.

Basterà qui notare che lo Stato federale si costituisce in modo pattizio per volontà degli Stati, che prima erano completamente indipendenti e che all'atto dell'unione fra di loro si trasformano in Stati membri, attribuendo alla federazione funzioni e poteri per materie esplicitamente determinate, e ritenendo per sé la piena competenza su tutte le altre materie, a titolo originario di sovranità”¹².

Ambrosini risulta però aperto alla elasticità nell'ambito dei valori e dei principi del nuovo patto costituzionale. Lo era già nelle considerazioni del 1933 sulla politicità del tema quando ricordava implicitamente il saggio di James Bryce sulle tendenze centripete o centrifughe degli ordinamenti politico-costituzionali¹³. Sono, infatti, le forze alla base dell'assetto istituzionale che condizionano, orientano e determinano.

6. Forma di Stato e tipo di Stato: i pericoli dell'inchiavardamento

Simili considerazioni possono farci ritornare alla vicenda del regionalismo italiano strettamente legato alla dinamica politica interna, sovranazionale ed internazionale. Una simile osservazione risulta fondata nell'ambito preconstituente sia nelle radici storiche dell'autonomismo (cattoliche e repubblicane), sia nella vicenda siciliana, valdostana e poi altoatesina. Essa vale anche per il momento costituente, dove lo scoppio della guerra fredda rimescolò le carte nel maggio del 1947 e produsse l'equilibrio aperto del testo costituzionale.

Il grande freddo che calò sul titolo V e il suo scongelamento sono conseguenti alla dinamica interna, sovranazionale e internazionale coordinate. Ma al centro stavano ancora i partiti della prima fase della storia della Costituzione repubblicana e i paradigmi che lo stesso Ambrosini aveva osservato con l'avvento dello Stato di massa (democratico o non).

La crisi dei partiti e l'apparente salto di qualità del processo di integrazione sovranazionale in un contesto caratterizzato dalla distorta idea della fine della storia favorirono impostazioni che ritenevano le vecchie categorie giuridiche sorpassate. In realtà il costituzionalismo multilivello è caratterizzato da una società politica nazionale

¹² G. Ambrosini “La nascita della Costituzione” - Relazione presentata nella Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, pp. 9-10.

¹³ J. BRYCE, *The Action fo Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, vol. II, Oxford, Clarendon Press, 1901, p. 98.

individualizzata e polarizzata, da partiti incapaci di trasmettere, trasmettere e rispondere alle domande degli elettori, da una UE centrifugata e dal un quadro internazionale caratterizzato dallo spostamento degli assi geopolitici e da decadenza dei valori democratici.

La Costituzione repubblicana, svuotata del supporto partitico, è da circa 30 anni sotto sforzo di revisione per quanto riguarda la parte II. Si è provato più volte con la forma di governo, nel 2001 con il titolo V si sono introdotte disposizioni di apertura difensiva, nell'ambito di processo di federalizzazione europeo, al momento accantonato.

Oggi ci troviamo di fronte alle proposte di innovazione su tutti i campi della parte seconda della Costituzione, in relazione al programma istituzionale dell'attuale governo, in relazione al quale è necessario riflettere sulla connessione tra forma di Stato e tipo di Stato. In particolare sarebbe bene considerare il ribaltamento del tema costituente (poco potere al centro e molto in periferia), derivante dal progetto di premierato oggi incombente.

Al di là della corrispondenza dello stesso con principi e valori di fondo della Costituzione repubblicana, il cosiddetto premierato costituisce un inchiavardamento degli organi costituzionali attivi contrario al principio della separazione dei poteri ed un pericolo per gli organi di garanzia interna ed esterna. Il progetto autonomista, oltre alla violazione del principio di eguaglianza sostanziale, rischia di essere schiacciato dall'assenza a livello centrale di una presenza regionale con il pericolo di avvento di una democrazia illiberale.