

# Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere\*

di Gianluca Gardini

SOMMARIO: 1. I modelli diversi organizzativi. – 2. Un confronto tra Stato regionale e Estado autonomico. – 3. Il regionalismo spagnolo come fenomeno aperto, volontario e meramente eventuale. – 4. L'influenza del modello spagnolo sul regionalismo italiano. – 5. Il paradosso di Achille e la tartaruga come scenario finale (da evitare).

## 1. *I modelli diversi organizzativi*

Nell'opinione di quello che viene ritenuto uno dei padri dello Stato regionale italiano, con l'approvazione del Titolo V si dà ingresso nella Costituzione del 1948 ad un «tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale»<sup>1</sup>. Un modello per un verso influenzato dalle esperienze federalistiche mitteleuropee, per altro verso caratterizzato dalla forma unitaria, in cui un nuovo livello di governo intermedio (le Regioni, per l'appunto) è dotato di funzioni legislative e amministrative.

Partendo da questa affermazione, senz'altro corretta per l'epoca in cui venne formulata, è importante fare alcune precisazioni di carattere metodologico. La spinta verso il decentramento dei poteri, diffusa nella maggior parte dei sistemi europei, ha prodotto un progressivo avvicinamento dei “tipi di Stato”: ciò implica che, oggi, i termini Stato federale e Stato regionale non possono essere considerati tecnicamente precisi, né dotati di alcun valore descrittivo dal momento che non consentono una classificazione rigorosa dei diversi modelli. Ciò a cui stiamo assistendo, in questa fase storica, è la ricerca di nuovi equilibri tra unità e autonomia, attraverso strumenti più adatti a ciascuna identità territoriale.

La peculiare struttura “multilivello” adottata da numerosi Stati europei nel corso del XX secolo ha contribuito a mettere in crisi la tradizionale bipartizione tra Stato federale e Stato unitario. A causa di questo fenomeno, lo Stato unitario

---

\* Il presente contributo riprende alcune considerazioni già svolte dall'A. nel saggio *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, apparso su *Diritto Pubblico* 2/2023, p. 451 e ss., cui sia consentito fare rinvio.

<sup>1</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2011. Perplexità circa la sopravvivenza del dualismo Stato Regionale-Stato unitario sono avanzate anche da L. VANDELLI, *Formes d'État: État régional, État décentralisé, en Traité International de droit constitutionnel*, II, M. Troper, D. Chagnollaud, (eds.), Dalloz, 2012, pp. 53 y ss.; G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo Speciale, 2019, pp. 657 y ss.; y por G. DI GENIO, *Stato Regionale versus Stato federale*, Milano, 2005.

si è sempre più caratterizzato come uno Stato regionale o decentrato, nel quale le autonomie territoriali (non solo regionali) hanno una particolare rilevanza amministrativa e politica. Questo nuovo assetto organizzativo ha progressivamente svuotato di capacità descrittiva la classica articolazione binaria delle forme statali tra forme unitarie e federali, ora sostituita dalla più moderna (e significativa) distinzione tra Stati centralizzati e decentralizzati.

Ciò che conta davvero, in termini sostanziali, è la dislocazione del potere politico, normativo e finanziario. Visti più da vicino, tutti i tipi di deconcentrazione del potere, da quello federale a quello regionale, indicano una forma di organizzazione dei poteri mirata al primato del diritto, alla partecipazione democratica, alla migliore tutela dei diritti umani e alla coesione sociale. In questa prospettiva, il concetto di Stato federale è estremamente vicino a quello di Stato regionale, tanto che nel tempo la distinzione tra i due modelli si è progressivamente sfumata, portando la dottrina italiana ad assimilare lo Stato federale e lo Stato regionale dal punto di vista delle classificazioni dogmatiche o esplicative<sup>2</sup>. Il carattere generale che accomuna questi due modelli è la “non centralizzazione” dell’organizzazione dei poteri, e i tratti comuni sono rappresentati dall’autogoverno, dalla ricerca di efficienza, dalla trasparenza, dalla migliore determinazione delle responsabilità, dall’adattabilità alle esigenze dei cittadini.

Da un punto di vista generale, si può osservare che lo Stato federale classico presenta una piena uguaglianza giuridica e costituzionale tra le unità federate, mentre lo Stato regionale si caratterizza per una naturale asimmetria e differenziazione tra i livelli di governo che lo compongono. Con ciò non si vuole affermare che i territori che compongono i sistemi federali siano uguali o quantomeno simili tra loro: i modelli federali più consolidati, come quello americano o tedesco, mostrano notevoli differenze di tipo economico, sociale e politico tra i diversi Stati federati o *Laender* che lo compongono, ma queste differenze restano prive di rilevanza sul piano giuridico e costituzionale. Si tratta di differenze di fatto, non di diritto.

Fatta questa premessa, non si tratta qui di stabilire quale modello sia più capace di realizzare l’autonomia territoriale, ma semmai di comprendere quale sia più funzionale all’organizzazione di una comunità che vive su uno specifico territorio: a seconda delle caratteristiche storiche, politiche, economiche, geografiche di un Paese risulterà ora più adatto il modello federale, ora quello regionale,

---

<sup>2</sup> 1 G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2011. Perplexità circa la sopravvivenza del dualismo Stato Regionale-Stato unitario sono avanzate anche da L. VANDELLI, *Formes d’État : État régional, État décentralisé*, en *Traité International de droit constitutionnel*, II, M. Troper, D. Chagnollaud, (eds.), Dalloz, 2012, pp. 53 y ss.; G. ROLLA, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, Fascicolo Speciale, 2019, pp. 657 y ss.; y por G. DI GENIO, *Stato Regionale versus Stato federale*, Milano, 2005.

senza che sia possibile fissare una gerarchia tra le due forme di Stato in base al grado di autonomia che sono in grado di generare. Si può avere decentramento in assenza della forma di Stato federalista, così come uno Stato può definirsi federalista senza però realizzare un autentico decentramento: di fatto, il modello spagnolo possiede una «*descentralización territorial efectiva mayor que la gran mayoría de los Estados federales del mundo*»<sup>3</sup>.

È evidente che lo Stato regionale (o *autonómico*), essendo più flessibile e modulabile, risulta maggiormente capace di dare risalto – sotto il profilo giuridico/costituzionale – alle differenze esistenti tra i territori, e risulta quindi più adatto a Paesi caratterizzati da un tessuto sociale, culturale, economico e geografico, frammentato.

Pur in assenza di una forma organizzativa dominante, tutti i paesi europei registrano una crisi diffusa dei modelli tradizionali basati sulla centralizzazione delle strutture amministrative e sull'uniformità delle regole<sup>4</sup>. L'organizzazione decentrata sta sistematicamente imponendosi su quella accentrata, se si eccettuano i periodi di crisi, durante i quali gli Stati reagiscono all'emergenza concentrando i poteri decisionali al centro, non fosse altro che per la necessità di esercitare un controllo efficace sui centri di spesa e coordinare l'insieme delle misure adottate per contrastare l'emergenza.

Tra i principali modelli di Stato decentrato si distingue quello regionale.

Lo “Stato regionale”, inteso come modello organizzativo per le relazioni centro-autonomie, inizialmente si caratterizzava come categoria residuale, nata per differenza rispetto ai modelli federali più consolidati. La forma di stato regionale abbraccia sia l'esperienza spagnola che quella italiana. Si parla di “regionalismo” anche in riferimento ad altri ordinamenti, come il Regno Unito e il Portogallo, tuttavia queste esperienze non sono pienamente riconducibili al modello tipico di Stato regionale, sia per il fatto che la regionalizzazione non coinvolge l'intero il territorio nazionale, sia per l'assenza di un organo di giustizia costituzionale deputato a risolvere i conflitti fra livelli di governo; nonché, nel caso del Regno Unito, per la mancanza di una Carta costituzionale che stabilisca il riparto di competenze<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. E. VIRGALA FORURIA, *Las asimetrías en el Estado autonómico*, in E. ALVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVAN, *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Un. Rey Juan Carlos, 2013, p. 135, nt. 32. A prescindere dalle etichette, lo Stato autonómico spagnolo garantisce ai territori un grado di autonomia politica assolutamente comparabile con quella esistente all'interno degli Stati federali: «la Constitución de 1978 ha impulsado una gran descentralización, y el poder político de las comunidades autónomas (CCAA) puede compararse con el que poseen los estados miembros de una federación, como por ejemplo los Länder alemanes o austriacos, y desde luego, es muy superior al que tienen las regiones italianas». Cfr. E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, 2018, p. 16.

<sup>4</sup> L. VANDELLI, *Formes d'État : État régional, État décentralisé*, in *Traité International de droit constitutionnel*, cit.

<sup>5</sup> Così, S. BAGNI, *Stato regionale*, in L. PEGORARO, S. BAGNI, G. PAVANI, *Glossario di amministrazione*

Il modello regionale ha numerosi elementi in comune con quello federale, per quanto non manchino anche evidenti difformità: su tutte, l'assenza di un organo per la partecipazione alla formazione della volontà dello Stato centrale (Senato); la mancanza del potere "costituente" in capo alle Regioni, che invece possiedono gli Stati membri di una federazione; la circostanza che le Regioni non esercitano potere giurisdizionale ed hanno competenze tassativamente indicate.

Il finanziamento delle unità decentrate, considerati i suoi effetti sulla distribuzione del potere, si traduce così in un fattore centrale nella gestione dei rapporti tra livelli di governo: in Spagna come in Italia (seppure in minor misura, con riferimento esclusivo alle Regioni speciali), in Canada come in Australia o in Germania, le riforme del sistema di finanziamento autonomistico hanno rappresentato una delle tecniche principali utilizzate per governare i rapporti di forza centro-autonomie<sup>6</sup>.

In quasi tutti i modelli decentrati, poi, i meccanismi di solidarietà puntano ad una perequazione *parziale*, ossia ad un livellamento di massima della capacità fiscale, in modo da ridurre (senza eliminarle) le differenze tra i territori sul piano delle entrate, che dipendono da una molteplicità di fattori, e realizzare un equilibrio di fondo nella distribuzione delle risorse pro-capite. Il riequilibrio può ottenersi con interventi che muovono in direzioni diverse: può avvenire dall'alto (riducendo le risorse delle unità più ricche), dal basso (aumentando le risorse di quelle più povere), o in entrambe le direzioni (riducendo contemporaneamente le risorse delle unità più ricche e aumentando le risorse di quelle più povere, il cd. modello Robin Hood). I criteri che si utilizzano per il riequilibrio sono quasi sempre frutto di accordi tra i livelli di governo, forze partitiche, attori della società civile.

Alcuni Stati "decentrati" puntano ad un obiettivo di massima riduzione delle differenze, o di maggiore equilibrio tra i livelli decentrati (come ad es. l'Australia o il Canada), mentre altri scelgono di non intervenire affatto su queste disuguaglianze, ritenendole fisiologiche all'interno di un sistema "competitivo" in cui i diritti di libertà degli individui prevalgono sui doveri di solidarietà che lo Stato è tenuto a garantire (è il caso, in realtà unico, degli Stati Uniti). L'unico Stato che ha conseguito l'obiettivo della omogeneizzazione totale delle unità decentrate – che tiene conto non solo delle entrate, ma anche delle differenze legate al diverso

---

*ne locale comparata*, Milano, 2002, 150; F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello. Una comparazione tra Italia e Spagna*, Wolters Kluwer/Cedam, 2020, p. 25. Sul modello inglese, A. TORRE, *Organizzazione territoriale, diritti fondamentali e devolution nel Regno Unito*, in S. GAMBINO, *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, 2003, 236 ss.; su quello portoghese, M. SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *Il regionalismo portoghese*, disponibile sul sito: [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 26.06.2007.

<sup>6</sup> S. LEÓN (COORD.), *La Financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*, Alianza, Madrid, 2015., p. 31; nonché pp. 85-117.

costo dei servizi nei singoli territori – è l'Australia, in cui le disuguaglianze tra gli Stati membri della federazione in termini di risorse disponibili risultano completamente eliminate.

Un po' ovunque, nei sistemi decentrati, vengono sviluppati strumenti contabili, tecnicamente molto complessi, che servono a misurare il valore di investimento e spesa effettuato dallo Stato centrale nei diversi territori, in un determinato periodo, e metterlo a confronto con il complessivo gettito fiscale prodotto dai cittadini residenti. Il saldo contabile di questi importi (*balanza fiscal* in Spagna, "resto fiscale" in Italia), positivo o negativo a seconda dei casi, permette di quantificare in termini monetari se, nel complesso, gli investimenti e le politiche redistributive messe in atto dallo Stato centrale, in un determinato periodo, siano risultati vantaggiosi o svantaggiosi per i cittadini che risiedono in una Regione o in una unità autonoma di uno Stato decentrato. A rendere molto complesso questo calcolo intervengono una serie di fattori, come la presenza in un determinato territorio di una percentuale più o meno alta di pensionati, di disoccupati, di anziani bisognosi di cure, di imprese holding articolate in tante società controllate, di infrastrutture nazionali a servizio di una pluralità di territori, etc., che rendono il computo finale, oltre che molto complesso, sostanzialmente variabile in base alla prospettiva del valutatore.

È normale pertanto che, all'interno di uno Stato decentrato e democratico, si apra periodicamente un confronto politico sulla contribuzione di ciascun territorio (e dei suoi abitanti) al finanziamento delle funzioni delegate dallo Stato centrale, nonché sugli obblighi di solidarietà da parte dei territori più ricchi a favore di quelli dotati di minore capacità fiscale. La questione diventa preoccupante se gli obblighi di solidarietà vengono percepiti da una parte della popolazione non come una misura fisiologica per garantire la coesione delle varie articolazioni dello Stato, ma come un furto o una spoliazione (*robo*) da parte del centro e degli altri livelli decentrati<sup>7</sup>.

## 2. *Un confronto tra Stato regionale e Estado autonomico*

Come l'Italia (e prima dell'Italia, come vedremo), la Spagna ha scelto un modello di Stato "decentralizzato" (artículo 2 y título VIII CE) chiamato "Estado Autonomico" (o "de las Autonomías"), che suppone una distribuzione del potere pubblico sul territorio.

Come in Italia, anche in Spagna esistono tre livelli di governo: 1) statale 2) intermedio (regionale o autonomico) 3) locale. Si tratta di livelli di governo necessari, in conformità a quanto prevede l'art. 137 CE secondo cui «*El Estado*

---

<sup>7</sup> E. ΑJA, *Estado autonomico y reforma federal*, cit., p. 268

*se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. (...)».* Va peraltro segnalata una ambiguità nell'uso del termine "Stato" da parte della Costituzione spagnola, dovuta in parte al suo carattere polisemico. Come segnala il Tribunal constitucional español, la Costituzione fa una «*utilización claramente anfibológica*» del término "Estado", lo que "puede originar algún equívoco" (STC 32/1981): *designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos*». Da questo punto di vista risulta più rigoroso l'uso del termine "Stato" da parte della Costituzione italiana, il cui art. 114 stabilisce che «La Repubblica (*el todo*) è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato (*la parte*)».

Nella costruzione del modello di Stato decentralizzato è importante far rilevare la profonda influenza esercitata dal pensiero di Eduardo Garcia de Enterría. Da sempre sostenitore del diritto amministrativo come strumento di garanzia del cittadino nei confronti del potere, con riferimento alle caratteristiche dello Stato autonomico il prof. Enterría, nel suo "Curso de derecho administrativo" del 1974 rileva che le *Comunidades autónomas* sono dotate di autonomia "politica", contrapponendo ad essa l'autonomia amministrativa degli enti locali. La distinzione tra queste due tipologie di autonomia si basa essenzialmente sul riconoscimento della potestà legislativa alle Regioni, che è invece negata dalla Costituzione agli enti locali minori. Il concetto di autonomia locale come "*autonomía meramente administrativa*" verrà poi ripreso dalla giurisprudenza del Tribunal Constitucional, che, all'indomani dell'approvazione della Costituzione postfranchista, stabilì che (STC 32/1981): «*la Constitución prefigura (...) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito*» (FJ. 3).

Mi limiterò a svolgere due considerazioni generali sulla forma di Stato "regionale", italiana e spagnola. La prima: Anche le Regioni italiane nascono come enti dotati di autonomia politica, oltre che organizzativa e patrimoniale. Ma mentre le *Comunidades autonomas* (d'ora in avanti CCAA) spagnole sono dotate di reale capacità di indirizzo politico per quanto riguarda gli interessi dei territori, e nell'esercitare questa capacità sono in grado di incidere profondamente (in alcuni casi anche troppo) sulle politiche nazionali e di condizionare la formazione degli stessi governi centrali, l'autonomia politica delle Regioni italiane si è rivelata sostanzialmente priva di contenuto. Una mera "targhetta" posta sopra un «vaso vuoto» che è la Regione»<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> G. SALVEMINI, *Federalismo e regionalismo*, in *Il Ponte*, n. 7, luglio 1949.

L'autonomia riconosciuta alle Regioni italiane, soprattutto quella politica, voleva segnare una forte discontinuità non solo con il fascismo, ma anche con lo Stato liberale, e consentire il definitivo superamento del centralismo che, storicamente, ha caratterizzato entrambi questi modelli. Per le Regioni italiane si vuole dichiaratamente un'autonomia "politica", la sola in grado di scongiurare l'appiattimento sugli obiettivi del centro, l'indifferenza ai bisogni delle comunità, l'uniformità delle regole. Per garantire la funzionalità di questo livello di governo intermedio, si disse in sede Costituente, non si può che «ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale»<sup>9</sup>. Tuttavia, nel corso dei lavori preparatori della Costituzione, l'autonomia politica – che doveva essere il carattere fondamentale e distintivo della Regione – viene diluita a tal punto da renderla non più distinguibile, in concreto, dalla autonomia amministrativa. Le materie in cui l'autonomia legislativa regionale si esercita (art. 117 Cost., testo originale) sono di scarso peso (ad eccezione dell'agricoltura), mentre i vincoli a cui le scelte regionali risultano sottoposte sono tali da comportare una prevalenza costante delle scelte politiche centrali su quelle locali. In presenza di indicazioni molto puntuali dettate dalla legislazione statale (leggi quadro, norme emergenziali, leggi provvedimento), di fronte a aree sempre più estese soggette alle politiche dell'Europa, la legislazione regionale si è progressivamente ridotta ad un ruolo interstiziale, di erogazione di sovvenzioni (soprattutto elettorali), e ha mostrato scarsa capacità innovativa e riformatrice. In Italia, nonostante la formale attribuzione del potere legislativo, le Regioni italiane hanno operato sin da subito come macro-enti di gestione e amministrazione, tradendo il progetto strategico che presiedeva alla loro creazione. La debolezza politica delle Regioni si traduce, quasi immediatamente, in una torsione amministrativa di questi enti, nati per governare e dirigere il sistema locale, ma pronti a convertirsi rapidamente in grossi centri di gestione e amministrazione, in aperta concorrenza con Comuni e Province.

Al contrario, la dimensione politica delle CCAA è molto evidente: basti pensare che nel 2006 la "*mayor voluntad de autogobierno*" delle Regioni spagnole portò all'approvazione dei nuovi Statuti autonomici, lasciando allo Stato centrale ben poche competenze legislative e funzioni amministrative. L'autonomia differenziata in Spagna investe l'istruzione, il diritto civile, il governo locale, e vorrebbe estendersi anche alla politica internazionale, alla giustizia.

Seconda considerazione generale: la debolezza politica delle Regioni italiane emerge con evidenza non solo nei rapporti con il centro, ma anche nel rapporto con gli enti locali. Le Regioni nascono come enti dotati di autonomia politica e il loro compito è quello di "programmare la politica amministrativa", svolgendo un ruolo di impulso e coordinamento delle istanze provenienti dal territorio. L'autentica funzione politica delle Regioni consiste infatti nella capacità di questi

---

<sup>9</sup> G. AMBROSINI, Relatore nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 27 luglio 1946.

enti di guidare, di fare svolgere alle istituzioni locali l'attività di cura dei bisogni individuali. Con l'istituzione delle Regioni si voleva dare vita a un centro direzionale che conoscesse le esigenze dei territori e le capacità delle istituzioni di soddisfarle, e che pertanto non può che situarsi nelle immediate vicinanze degli interessi da curare. È chiaro che i limiti posti dal sistema, nel suo complesso, alla capacità legislativa delle Regioni corrispondono ad altrettanti ostacoli all'effettivo ruolo "politico" di questi enti, che nell'intenzione dei proponenti avrebbero dovuto indirizzare, armonizzare e promuovere il sistema delle autonomie locali.

Al disegno costituzionale manca infatti un puntello, un sostegno necessario a completare il "sistema costituzionale di amministrazione": l'attribuzione alle Regioni ordinarie della competenza legislativa sull'ordinamento locale, sulla scorta dell'esperienza di altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato. In Spagna, la possibilità di "regionalizzare" l'ordinamento locale – o, come viene comunemente definita, l'"interiorizzazione regionale" degli enti locali – è da anni al centro di dibattito culturale e giuridico, volto ad attribuire a questi enti la guida e la direzione del sistema delle autonomie territoriali.

### 3. *Il regionalismo spagnolo come fenomeno aperto, volontario e meramente eventuale*

Il modello regionale originariamente entrato a far parte della Costituzione repubblicana incontra un suo precedente diretto, ancorché parziale, nella Costituzione spagnola del 1931 (cd. seconda Repubblica)<sup>10</sup>, che diede vita al cd. «Stato integrale» (così denominato per sfuggire alla classificazione binaria di Stato "unitario" o "federale"), permettendo l'istituzione di alcune Regioni autonome, dotate di un regime speciale all'interno dell'ordinamento generale spagnolo, senza che tuttavia fosse prevista la regionalizzazione dell'intero territorio nazionale. A seguito di un procedimento complesso, che prevedeva la sottoposizione dello Statuto di autonomia ad una consultazione della popolazione regionale (*referendum*), i territori dotati di autonomia storica venivano ad assumere anche autonomia politica (*autogobierno*) rispetto allo Stato centrale, dotandosi di organi direttamente eletti e di poteri normativi propri.

Questa impostazione volontaristica caratterizzò sin dall'origine il regionalismo spagnolo come fenomeno *aperto, volontario e meramente eventuale* (come confermerà in seguito l'art. 143 della Costituzione del 1978), differenziandolo nettamente dal regionalismo italiano, che venne invece previsto come *necessario* in tutto il territorio nazionale. La Costituzione del 1931 si astenne infatti dal disegnare la "mappa" delle Regioni spagnole, che si trovò quindi a dipendere dalla iniziativa

<sup>10</sup> Sull'influenza del modello spagnolo nelle scelte del Costituente, si veda E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia, Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 243 ss.

degli enti locali (comuni e province), lasciati liberi di decidere se dare vita o meno al nuovo ente intermedio, come di assumere o meno alcune competenze fino a quel momento attribuite allo Stato centrale. Inoltre, il carattere pattizio (*pactado*) del procedimento che condusse al riconoscimento delle Regioni spagnole da parte delle *Cortes* (e dei relativi Statuti, che richiedono tuttora l'approvazione parlamentare) configurò il regionalismo spagnolo come un fenomeno *concertato*, nell'ambito del quale le istanze politiche e partitiche vengono a condizionare la dimensione stessa dell'autonomia regionale.

In questo modo, seguendo un approccio volontario, aperto e concertato, durante la II Repubblica (1931-36) si giunse all'istituzione e all'effettivo funzionamento della sola Regione Catalogna<sup>11</sup>, visto che lo Statuto dei Paesi Baschi venne approvato nell'ottobre 1936, ossia subito dopo l'inizio della Guerra civile, mentre la regione Galizia riuscì solamente a votare un *referendum* sulla bozza di Statuto regionale. Pertanto, dal 1931 al 1936 si realizzò in Spagna una regionalizzazione parziale, e differenziata, nell'intento di fornire risposta alle istanze autonomistiche dei territori dotati di specifiche tradizioni e caratteri.

Da questo antecedente prese le mosse la Costituzione postfranchista del 1978, che recepì – sulla base di un preciso accordo politico di mutuo riconoscimento intercorso tra Catalogna, Paesi Baschi e Stato centrale – l'esistenza di alcune *Regioni* storiche come base giuridica per il regime speciale ad esse associato, consentendo a queste *comunidades autónomas* (la nuova denominazione prescelta per questi enti intermedi, quale mediazione tra il concetto riduttivo di “Regioni” e quello eccessivo di “Nazioni”) l'accesso all'autonomia “per la via rapida”, o *reforzada* (disciplinata dall'art. 151 e dalla Seconda disposizione transitoria CE), e riconoscendo ad esse competenze più ampie (“*autonomía plena*”) rispetto a quelle che seguirono invece la via “lenta”, o *ordinaria*, regolata dagli artt. 143-146 CE<sup>12</sup>.

Le Regioni che avevano elaborato e sottoposto a referendum popolare il

---

<sup>11</sup> Vi fu un'evidente anomalia nell'approvazione dello Statuto catalano, in seguito considerata come una distorsione del processo democratico, da non ripetere: dopo essere stato elaborato da una Commissione di giuristi catalani riunita a Nuria e sottoposto ad un *referendum* che fece registrare un esito largamente favorevole tra la popolazione, lo statuto della Catalogna venne sottoposto all'esame del Parlamento nazionale, il quale lo modificò in modo incisivo e lo rese definitivo senza che vi fosse la possibilità di presentarlo nuovamente al vaglio popolare. Lo Statuto ebbe comunque vita breve, poiché nel 1934 venne sospeso, e dopo il suo ristabilimento nel 1936, subì gli effetti negativi della Guerra civile. Per evitare il ripetersi dell'anomalia catalana, l'art. 151 CE prevede che il testo dello Statuto sottoposto a consultazione popolare può solo essere ratificato o respinto, senza modifiche, da parte del Parlamento nazionale.

<sup>12</sup> T. FONT, *La organización territorial diferenciada en el sistema español*, Relazione al seminario di Trento, Autonomie speciali e regionalismo italiano, 18 marzo 2022. L'A. spiega molto bene che «el gran pacto preconstitucional de 1977 que puso las condiciones políticas para poder iniciar el proceso constituyente consistió, en esencia, en la cuestión catalana, que el Gobierno reconocía la legitimidad de la Cataluña autónoma establecida por la República –y del País Vasco-, y ésta reconocía la legitimidad del nuevo régimen monárquico post-franquista y del proceso constituyente»

proprio Statuto durante la II Repubblica (cd. storiche), come Paesi Baschi (incluso Navarra), Catalogna e Galizia, ebbero automaticamente accesso alla via rapida, ma anche su questo punto il modello rimase aperto: venne infatti consentito ad altre *comunidades autónomas* (d'ora in avanti CCAA) che dimostrassero una forte volontà di autonomia – mediante la richiesta da parte di un numero qualificato di comuni, ratificata da un referendum approvato a maggioranza assoluta dalla popolazione di ciascuna provincia – di accedere al livello di autonomia accordato alle CCAA storiche.

L'autonomia delle CCAA venne dunque concepita come un “processo in divenire”, che contemplava diverse forme d'accesso all'autonomia e differenziava i livelli di competenza, oltre che gli stessi procedimenti costitutivi.

Questo insieme di elementi (autonomie storiche, accesso per la via rapida/lenta, principio dispositivo, indeterminatezza della “mappa” regionale, processi aperti) rende lo Stato autonomico spagnolo *asimmetrico per definizione*<sup>13</sup>. Il fatto che l'indicazione delle competenze spettanti a una *comunidad autónoma* non risulti immediatamente dalla Costituzione ma dipenda dalle competenze che le tributa il proprio Statuto, sulla base del principio dispositivo, obbliga l'interprete a tener conto sia della norma costituzionale di riferimento (artt. 148 o 149, 143 o 151 CE), sia dello Statuto di autonomia per ricostruire l'esatto quadro delle competenze spettanti a ciascuna *comunidad autónoma*: occorre cioè basarsi su quel binomio normativo che, in seguito, il *Tribunal constitucional* avrebbe definito come «*bloque de constitucionalidad*»<sup>14</sup>.

Pertanto, dal 1979 al 1994 si formarono in Spagna due gruppi nettamente distinti di CCAA, caratterizzate da un volume di competenze e risorse molto diverso (sette di livello alto e dieci di livello decisamente inferiore), con la conseguenza che lo Stato esercitava competenze nettamente diverse nell'una o nell'altra *comunidad autónoma*, a seconda delle scelte statutarie compiute.

Per ratificare questa asimmetria, nel 1981 una Commissione di esperti, presieduta dal prof. García de Enterría, elaborò un parere che fornì la base giuridica per i cd. *acuerdos autonómicos* conclusi nel giugno di quello stesso anno tra il Governo (UCD e PSOE) e le CCAA, in cui vennero ufficialmente fissate le diverse tipologie di CCAA, il diverso procedimento per l'elaborazione statutaria, il ruolo del Parlamento (e del Governo) come asse portante del sistema regionale.

Dopodiché, consacrata la ontologica differenziazione delle CCAA, sopraggiunse una nuova mutazione, facilmente prevedibile per non dire già scritta nel

<sup>13</sup> E. VIRGALA FORURIA, *Las asimetrías en el Estado autonómico*, in E. ALVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVAN, *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Un. Rey Juan Carlos, 2013

<sup>14</sup> Il Titolo VIII CE fissa solo alcuni elementi generali sull'autonomia regionale, concernenti principi, limiti e procedimenti, ma rimette la sua definizione più puntuale agli Statuti autonomici e ad alcune leggi generali dello Stato, come la Legge Organica sul Finanziamento delle CCAA (L.O.F.C.A.).

genoma dell'asimmetria regionale.

Oltre a Catalogna, Paesi Baschi e Galizia, anche l'Andalusia riuscì ad ottenere rapidamente l'*autonomia plena* per la via rapida (1980), nonostante il *referendum* non avesse fatto registrare in tutte le province un esito positivo<sup>15</sup>. La deroga andalusa al "patto costituzionale" (il famoso "*café para todos*", nell'espressione che venne utilizzata da Manuel Clavero Arévalo, ministro per le Regioni durante gli anni della Transizione spagnola), unita alla profonda insoddisfazione catalana per non aver ottenuto una specifica garanzia in Costituzione rispetto alle proprie "peculiarità" storiche (a differenza dei Paesi Baschi che avevano invece ottenuto l'inserimento di una disposizione addizionale della Costituzione che ne riconosceva lo *status* speciale sotto vari profili), venne a generare una tensione insanabile tra le diverse CCAA, spingendo da un lato quelle "lente" a ricercare l'equiparazione alle "rapide", dall'altro quelle "storiche" a richiedere allo Stato centrale sempre nuovi elementi di specialità rispetto alle "nuove".

Così, intorno al 1987-89, alcune CCAA di secondo livello (Aragona, Castiglia e León, Asturia, Baleari) iniziarono a sollecitare l'ottenimento di maggiori competenze, essendo ormai trascorsi i cinque anni dall'approvazione dei rispettivi statuti che l'art. 148.2 Ce richiedeva alle CCAA "lente" per poter ampliare le competenze inizialmente assunte. Dal punto di vista dello Stato centrale si sottolineò il rischio che molte CCAA non sarebbero state in grado di gestire nuove e maggiori competenze, nonché i problemi legati alla perdita di funzioni che lo Stato avrebbe sofferto in molte materie e aree del paese. I partiti nazionalisti ironizzavano sulle richieste di maggiori competenze da parte di queste CCAA, utilizzando in modo canzonatorio l'espressione del «*café para todos*».

In questo quadro, i nuovi *acuerdos autonómicos* del 1992, firmati dal governo, dal PSOE e dal PP, posero fine alla distinzione delle CCAA in due livelli di autonomia, sancendo la sostanziale uniformità di competenze (cd. *igualación competencial*) tra tutti i territori, e condussero alla riforma degli Statuti autonomici del 1994. Il nuovo assetto uniforme, tuttavia, cominciò rapidamente ad evidenziare alcuni difetti strutturali: primo fra tutti, l'aumento vertiginoso del contenzioso costituzionale generato da continui conflitti tra Stato e CCAA, legati alla difficoltà di stabilire una chiara linea di confine tra legislazione *básica* (o quadro), spettante allo Stato, e leggi di esecuzione, spettanti alle CCA; e, strettamente

<sup>15</sup> «Además de Cataluña, el País Vasco y Galicia, también Andalucía accedió por la vía rápida, a pesar de no haberse ganado el referéndum en todas sus provincias: esta situación ha sido calificada como una ruptura del diseño constitucional, y provocó la rápida generalización del sistema autonómico en todo el territorio español, bajo el lema de "café para todos». Così T. FONT, *La organización territorial diferenciada en el sistema español*, Relazione al seminario di Trento, *Autonomie speciali e regionalismo italiano*, 18 marzo 2022. Il risultato del referendum andaluso del 28 febbraio 1980, in effetti, fu nettamente favorevole alla via "rinforzata"; tuttavia, si registrarono dei problemi nella provincia di Almería, per la mancanza di alcuni voti per il raggiungimento del quorum necessario.

associato ad esso, la generale tendenza del legislatore statale ad occupare tutti gli spazi affidati alla competenza delle CCAA attraverso leggi estremamente dettagliate e auto-applicative.

Di fronte ad una situazione di complessiva insoddisfazione, alcune CCAA di primo livello (in particolare Catalogna e Andalusia) avviarono un processo di riforma statutaria al fine di ottenere dallo Stato “maggiori competenze”, sia in senso quantitativo che qualitativo, e ampliare così la propria capacità di *autogobierno*. L'esempio di Catalogna e Andalusia fu presto seguito da altre otto CCAA, scontente dei problemi legati alla *igualación competencial*, vista come un tradimento del modello regionalista originale, asimmetrico sin dalla Costituzione della II Repubblica (1931).

Sulla spinta della “*mayor voluntad de autogobierno*” si giunse nel 2006 all'approvazione degli Statuti della Comunità Valenciana e, subito dopo, di quello Catalano. Nel 2007 vennero approvati i nuovi Statuti di Andalusia, Aragona, Isole Baleari, Castiglia e Leon. Qualche anno dopo si approvarono gli Statuti di Navarra (2010) e Estremadura (2011).

Quasi tutti gli Statuti includevano dichiarazioni di diritti fondamentali, a volte concepite come manifesti politici, altre volte utilizzati come veri e propri principi guida per la interpretazione statutaria. Le richieste di maggiore autonomia riguardavano anche la tipologia di competenza esercitata, e nella redazione dei nuovi Statuti venne proposta la trasformazione di molte competenze concorrenti in competenze *esclusive* delle CCAA, facendo leva su un'interpretazione dei titoli competenziali spinta al limite della – e anche oltre la – Costituzione. Difficile, su questo punto, non ripensare al monito del prof. García de Enterría, da sempre critico nei confronti dell'introduzione nel testo della Costituzione del 1978 della «vecchia mitologia delle competenze esclusive», considerate dal grande studioso come figlie della «costruzione tradizionale dei nazionalismi e dei regionalismi storici»<sup>16</sup>.

Il Tribunale costituzionale, dopo una discussione giuridica e politica durata oltre 5 anni, che vide contrapposte posizioni radicalmente nazionaliste (quella catalana e spagnola) e posizioni autonomiste più moderate, adottò nel 2010 una sentenza molto dura nei confronti dello Statuto catalano (STC 31/2010), che nel dichiararne la parziale illegittimità, frustrava la volontà di maggior autonomia della Catalogna e affossava definitivamente la possibilità di un suo riconoscimento giuridico come *nación*. Gli sviluppi successivi fanno parte della cronaca politica e giudiziaria più recente.

Ciò che preme qui evidenziare è il movimento perpetuo di avvicinamento-allontanamento tra i territori spagnoli, in cui tutti, a turno, sono destinati a rimanere inappagati, visto che gli obiettivi degli uni sono del tutto inconciliabili

<sup>16</sup> E. GARCIA DE ENTERRIA, *Estudio preliminar*, in Av.Vv., *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en Derecho Comparado*, IEE, Madrid, 1980, p. 26

con quelli degli altri (uniformità vs. differenziazione). La Costituzione spagnola del 1978, approvata dopo 40 anni di dittatura fascista, può considerarsi sostanzialmente stabile nei suoi tratti essenziali (al punto che in 45 anni di vita sono state approvate pochissime modifiche, molto specifiche, e quasi tutte legate alla necessità di garantire una migliore integrazione nell'Unione europea). Per contrasto, il "sistema autonomico", disegnato in modo forse troppo indeterminato ed aperto nel testo costituzionale a causa delle forti divisioni politiche presenti in Assemblea Costituente, non è mai riuscito a consolidarsi e a trovare un punto stabile di equilibrio in quasi mezzo secolo di vita<sup>17</sup>.

#### 4. *L'influenza del modello spagnolo sul regionalismo italiano*

Secondo un'autorevole ricostruzione, il progetto regionalista italiano rappresenta «il compromesso tra due distinti modelli istituzionali: da un lato, il regionalismo spagnolo della seconda Repubblica, dall'altro, il federalismo mitteleuropeo (soprattutto weimariano). Il primo, che trova nell'asimmetria il proprio tratto distintivo, ha ricevuto applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale; il secondo, connotato dalla simmetria, ha, invece, ispirato la creazione dell'autonomia regionale ordinaria»<sup>18</sup>.

Al contrario di quello spagnolo, il regionalismo italiano nasce *all'insegna dell'uniformità e della simmetria*, in adesione al paradigma federale classico evidentemente ritenuto più adatto a rispondere alle esigenze di un'unità faticosamente conquistata.

Uniformità, con la rilevante eccezione delle Regioni a statuto speciale. In Italia, il riconoscimento di forme "speciali" di autonomia venne operato per legge, addirittura prima dell'avvento della Costituzione italiana, per porre riparo a rivendicazioni separatiste di alcuni territori del paese, particolarmente refrattari agli strumenti ed ai metodi dell'accentramento liberale e fascista. Fu lo "Stato integrale" spagnolo a rappresentare il principale modello di riferimento per le Regioni speciali italiane: l'esperienza regionalista della II Repubblica spagnola attraverso i Pirenei, venne filtrata e rielaborata dall'Assemblea costituente italiana, e diede vita alla bipartizione tra Regioni ordinarie, elencate all'art. 131 Cost., e Regioni a statuto speciale, enumerate all'art. 116.1 Cost. (testo originale). Ai

---

<sup>17</sup> In questo senso E. AJA, *Riforma della Costituzione e degli Statuti in Spagna*, in *Federalismi.it*, n. 15/2005, p.2

<sup>18</sup> A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c.)*, in *Riv. AIC*, 2020, 4, p. 315. Per un approfondimento su questa doppia ascendenza, v. altresì A. D'Atena, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 343 ss.

sensi di quest'ultimo articolo, le Regioni a statuto speciale, in virtù delle esigenze specifiche e peculiari di alcuni territori insulari e di frontiera, «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali approvati con legge costituzionale». Dalla spinta dei separatisti siciliani, valdostani e degli azionisti sardi nacque dunque un modello di autonomia “speciale”, intriso di venature proto-federaliste e ispirato a ideali di indipendenza<sup>19</sup>. Negli anni immediatamente successivi, le richieste provenienti da queste prime Regioni “speciali” vennero integrate da istanze autonomiste formulate dal Trentino-Alto Adige e dal Friuli-Venezia Giulia, basate su motivazioni di natura etnico-linguistica, che portarono al riconoscimento di un'autonomia differenziata anche per questi territori.

Per il resto, le Regioni ordinarie sono ispirate ad una rigida simmetria, eterodiretta dalla Costituzione che fissa con chiarezza le competenze di questi enti, peraltro in materie su cui lo Stato esercita il potere di dettare i principi di fondo (secondo il modello del federalismo d'esecuzione), ed escludendo la possibilità di variazioni affidate alla volontà delle singole Regioni e a eventuali accordi con il Governo. La “dimensione normativa” della Costituzione italiana, per quanto riguarda il rapporto tra Regioni e autonomie territoriali, è molto forte, agli antipodi di quella spagnola, che è invece debole, indeterminata, aperta a continue richieste regionali e agli accordi bilaterali.

L'influenza del modello *autonómico* differenziato torna a farsi sentire con la riforma del 2001, quando viene prevista una norma che consente alle Regioni ordinarie di richiedere un'autonomia differenziata, rimasta peraltro “dormiente” per oltre 15 anni (art. 116.3). L'apertura ad un percorso di differenziazione tra le Regioni ordinarie rappresenta un evidente retaggio del regionalismo spagnolo, e testimonia ancora una volta l'influenza esercitata dal modello iberico sulle scelte riguardanti l'organizzazione istituzionale del nostro Paese. L'introduzione dell'art. 116.3 Cost., difatti, «ha esteso la logica “spagnola” alle Regioni ad autonomia ordinaria, mediante una “clausola di asimmetria”, la quale prevede che esse possano, a loro richiesta, essere dotate di “forme e condizioni particolari di autonomia”, in base a una disciplina che ricalca trasparentemente il modello di riferimento»<sup>20</sup>.

Un modello peraltro idealizzato, che – sia detto molto chiaramente – è molto diverso da quello attuale. Il regionalismo asimmetrico spagnolo preso a riferimento dal Costituente del 2001, quello che ha ispirato l'introduzione dell'art. 116.3 Cost., non corrisponde certamente più a quello attuale, quale si configura all'esito della seconda ondata statutaria avutasi all'inizio del nuovo Millennio. La

---

<sup>19</sup> Nel caso della Val d'Aosta il separatismo non dipendeva tanto dalle condizioni economiche e sociali del territorio, quanto dal «carattere bilingue delle popolazione valdostana». Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 8.

<sup>20</sup> A. D'ATENNA, *Dove vanno le Regioni?* in *Rivista AIC*, n. 4/2022, p. 194

*igualación competencial* ha avuto l'effetto di azzerare la differenziazione "giuridica" di partenza tra i territori spagnoli, mentre l'unica, vera differenziazione tra le CCAA riguarda l'autonomia finanziaria. I cd. *Territorios Históricos* (Paesi Baschi e Navarra) godono di una fiscalità a sé stante, garantita dalla Costituzione stessa, che non è minimamente comparabile con il regime fiscale ordinario che caratterizza le altre Regioni spagnole. Il *régimen foral* consente ai *Territorios Históricos* la piena autonomia normativa, amministrativa e gestionale sulle imposte applicate alla popolazione residente nei rispettivi territori, e al tempo stessa, le esonera dall'applicazione del meccanismo redistributivo tra i livelli di governo. Siccome l'autonomia delle CCAA dipende in primo luogo dalla loro capacità di decidere, amministrare e riscuotere i tributi nel proprio territorio, si può concludere che Paesi Baschi e Navarra godono di un'autonomia politica piena. Ben diversa è la situazione delle restanti CCAA (che sono ben 15 su 17): i tributi rispetto ai quali esse dispongono di un effettivo potere di regolazione e gestione hanno un peso percentuale che si aggira intorno al 10,2% del totale delle entrate, mentre la percentuale scende ulteriormente, fino a diventare quasi irrilevante, se si fa riferimento ai tributi "propri" in senso stretto (2%), ossia creati in via autonoma dalle CCAA attraverso l'esercizio della propria potestà legislativa.

Questa situazione, uniforme in tutto salvo che per l'autonomia finanziaria, ha aperto la strada a nuove richieste di autonomia da parte delle CCAA di primo livello, avanzate in modo autoreferenziale e asistemico, che hanno avuto l'effetto di prosciugare lo Stato di competenze; e, in particolare, ha spinto la Catalogna a intraprendere un percorso di separazione dal resto del Paese che, se realizzato, condurrebbe alla frantumazione dell' "insieme nazionale", più che alla funzionale asimmetria delle sue parti<sup>21</sup>. Di sicuro, non è questo l'obiettivo che aveva in mente il riformatore italiano del 2001, nel prevedere la possibilità di una "differenziazione" rimessa all'iniziativa delle Regioni ordinarie.

---

<sup>21</sup> Si osserva, in modo del tutto condivisibile, che «el conflicto político existente en Cataluña desde hace unos años ha derivado en una autentica crisis constitucional, que expresa el fin del consenso constitucional básico existente hasta el momento sobre el modelo territorial español, diseñado a partir de la Constitución de 1978». Cfr. E. ALBERTI ROVIRA, *El conflicto constitucional de Cataluña como crisis constitucional*, in P. REQUEJO RODRIGUEZ, *La evolución de los modelos territoriales. Reformulación versus ruptura*, KrK ediciones, Oviedo, 2018, p. 301. L'elemento centrale della rivendicazione catalana, il cd. diritto a decidere, si ispira evidentemente alle esperienze del Québec e della Scozia, che avevano intrapreso con il paese di appartenenza conflitti simili a quello catalano. Questi conflitti, tuttavia, vennero risolti in forma pacifica, attraverso l'applicazione di due principi fondamentali in democrazia, ben esplicitati dalla Corte Suprema del Canada nella celebre sentenza del 20 agosto 1998: il diritto dei cittadini di un determinato territorio di esprimere liberamente la propria volontà, e l'impegno da parte dello Stato a negoziare il risultato di questa manifestazione di volontà. La sentenza, com'è noto, nega il diritto del Québec di separarsi unilateralmente dal Canada, sia secondo il diritto canadese che secondo il diritto internazionale.

### 5. *Il paradosso di Achille e la tartaruga come scenario finale (da evitare)*

L'esperienza spagnola fornisce indicazioni sulla traiettoria dello Stato autonomo come modello di decentramento, utili anche per comprendere la possibile evoluzione del regionalismo in Italia. Il rischio più evidente di un modello totalmente asimmetrico, che si estende alle Regioni ordinarie, consiste nell'inizio di una corsa senza fine tra Regioni differenziate (ricche) e indifferenziate (meno ricche), secondo una dinamica di perenne riavvicinamento -distanziamento, come rivela l'esperienza spagnola.

Il regionalismo italiano sta oggi attraversando un periodo di forte transizione: l'emergenza sanitaria ha messo in dubbio l'efficienza dell'impianto amministrativo policentrico; le Regioni si sono progressivamente trasformate in grandi enti di gestione e di amministrazione, abdicando a quel ruolo politico che ne aveva originariamente ispirato la creazione; la specialità regionale è da tempo in discussione in Italia, sia per ragioni di equità che per motivi storici, non essendo ormai più considerate attuali le ragioni che avevano portato alla introduzione delle Regioni a statuto speciale; il regionalismo asimmetrico rischia di accentuare le disuguaglianze tra i territori che compongono il Paese, alimentando nuove tensioni sociali.

Sono molte le critiche mosse all'introduzione del regionalismo differenziato nel nostro paese, un'operazione secondo alcuni realizzata per risolvere uno scontro politico contingente, in assenza di «una previa, adeguata ponderazione dei possibili effetti di sistema»<sup>22</sup>.

È quasi superfluo sottolineare che l'attivazione della clausola della c.d. autonomia differenziata *ex art.* 116.3 Cost. da parte di alcune Regioni italiane, non a caso quelle più ricche e produttive del Paese, potrebbe innescare anche nel nostro Paese un meccanismo simile a quello che si è provato a descrivere in queste pagine in riferimento all'ordinamento spagnolo<sup>23</sup>. «Se il cammino avviato giungerà a conclusione e se esso farà scuola, trovando seguito nell'iniziativa di altre Regioni (come alcune segni lasciano presagire), il nostro regionalismo sarà interessato da una forte torsione in senso spagnolo. Si presenterà come un sistema con accentuati elementi di asimmetria, allontanandosi – per dirla in castigliano – dalla logica del “*café para todos*”, per accostarsi a quella della “*tabla de queso*”»<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2020, p. 16.

<sup>23</sup> Per un primo commento allo “schema di disegno di legge” Calderoli (22 dicembre 2022) sull'autonomia regionale differenziata, v. L. SPADACCINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla cd. Bozza Calderoli e dall'ultima Legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna* n. 2/2023.

<sup>24</sup> A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?* cit. p. 194. Come si è già avuto modo di sottolineare,

Lo scenario che si prospetta in Italia è quello di una trasformazione delle Regioni ordinarie (tutte o buona parte di esse) in altrettante Regioni a Statuto speciale, caratterizzate da funzioni e risorse ottenute *à la carte*, da cui deriverebbe anzitutto un aumento preoccupante della complessità dell'organizzazione territoriale e, di conseguenza, dei rapporti pubblico-privato (da cui, è quasi superfluo notarlo, dipende la realizzazione di molti diritti individuali)<sup>25</sup>.

Nella relazione di accompagnamento del DDL Calderoli si legge l'auspicio che con la differenziazione "tutte le Regioni aumentino la velocità", poiché il vantaggio ottenuto da alcune ridonderebbe in vantaggio di tutte le altre. Tuttavia, non esiste alcuna dimostrazione che questa corsa ad una maggiore velocità si trasformi in un fattore di crescita generalizzato, in un miglioramento complessivo del paese<sup>26</sup>. Al contrario l'esempio spagnolo getta ombre sinistre sulle conseguenze della differenziazione.

Il rischio più evidente di un modello integralmente asimmetrico, esteso cioè alle Regioni ordinarie, oltre alla proliferazione di sotto-sistemi amministrativi e alle disuguaglianze che ne potrebbero nascere, è rappresentato dall'avvio di una corsa senza fine tra Regioni differenziate (ricche) e Regioni non differenziate (meno ricche), secondo una dinamica di perenne avvicinamento-allontanamento.

In un sistema che ammette e sostiene la differenziazione – concetto, a mio avviso, sinonimo di autonomia – esiste il rischio concreto di fughe in avanti da parte delle Regioni più produttive ed efficienti, che si sentono punite da un regime giuridico uniforme, per competenze e finanziamenti, percepito come sfavorevole nei propri confronti<sup>27</sup>. Alla richiesta di maggiore autonomia da parte delle

---

il modello spagnolo attuale non corrisponde ormai più a quello che aveva ispirato l'introduzione dell'art. 116.3 Cost., dato che la *igualación competencial* ha sostanzialmente cancellato l'asimmetria originale che caratterizzava le Regioni spagnole (fatto salvo il regime forale riconosciuto a Paesi Baschi e Navarra), aprendo di fatto la strada a istanze di maggiore autonomia delle CCAA storiche, alimentate da una *mayor voluntad de autogobierno*, e alle richieste separatiste della Catalogna.

<sup>25</sup> «Senza dunque negare i possibili vantaggi dell'attribuire alcune addizionali funzioni ad alcune (o tutte le) RSO, preoccupa immaginare un futuro in cui a seguito del DDL Calderoli e delle richieste delle Regioni, tutte le rimanenti quindici RSO si trasformerebbero in RSS, ciascuna delle quali con funzioni e risorse differenziate. La complessità amministrativa crescerebbe esponenzialmente, questa volta su tutto il territorio nazionale, con il rischio di rendere la vita a imprese e cittadini assai difficile dovendo confrontarsi con 21 legislazioni regionali differenti sulle stesse funzioni. È un rischio che va assolutamente evitato». Cfr. M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?* in Osservatorio sui conti pubblici italiani, Università Cattolica di Milano, 14 marzo 2023 (<https://osservatoriocopi.unicatt.it>), p. 12.

<sup>26</sup> In questo senso M. Luciani, *Autonomia, ancora tanti dubbi*, il Quotidiano di Puglia, 21 gennaio 2024.

<sup>27</sup> Per questo motivo il Presidente del Consiglio dei ministri, Giorgia Meloni, nel corso del Festival delle Regioni e delle Province autonome, tenutosi a Milano il 5 dicembre 2022, ha voluto rassicurare tutti i Presidenti delle Regioni sul fatto che non vi saranno "fughe in avanti" da parte di alcune Regioni a danno di altre.

Regioni più produttive seguirà quasi certamente una reazione, altrettanto impetuosa, da parte delle altre, dotate di minori potenzialità economiche e produttive, che si getteranno all'inseguimento delle prime per ottenere lo stesso livello di competenze e di finanziamenti. La richiesta di maggiori competenze, peraltro, potrebbe essere emulata anche dalle Regioni a statuto speciale, a cui, stando al testo del ddl Calderoli, si estende la possibilità di richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost.<sup>28</sup>

Il problema è che questa corsa, oltre che infinita, può diventare molto pericolosa.

Una volta raggiunte dalle altre, infatti, le CCAA dotate di “autonomia storica” hanno cominciato a richiedere ulteriori competenze e risorse allo Stato, al fine di conservare intatto il vantaggio originario ad esse riconosciuto dalla Costituzione, percepito come un patrimonio identitario irrinunciabile. Non solo. Alcune CCAA storiche, reagendo all'ingiustizia che ritengono di aver subito a causa della disciplina uniforme imposta dallo Stato centrale, hanno alzato la posta e invocano apertamente la separazione dal resto del paese e l'indipendenza come nazione. Si produce in questo modo un'*escalation* rovinosa nelle istanze autonomistiche avanzate dalle CCAA di primo livello, che avanzano richieste di separazione/secessione dal resto del Paese. Il caso della Catalogna è quello che meglio esemplifica la dinamica di radicalizzazione delle istanze autonomiste in Spagna<sup>29</sup>.

Questo non significa che la differenziazione tra le Regioni sia in sé un male, tutt'altro. La differenziazione rappresenta un concetto sinonimo, se non l'essenza stessa dell'autonomia<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> L'art. 10, comma 2, del ddl Calderoli, estende l'applicabilità dell'art. 116.3 Cost. anche alle Regioni ad autonomia speciale, stabilendo che «nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»; quest'ultimo dispone infatti che, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». La possibilità di operare questa estensione con legge ordinaria, quando l'art. 116.3 sembra invece fare riferimento esclusivo alle “altre Regioni” (per contrapposizione a quelle speciali, disciplinate dal comma 1 del medesimo articolo), è però oggetto di forti perplessità in dottrina.

<sup>29</sup> Sul “desplazamiento social hacia la independencia” verificatosi in Catalogna, v. J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Una historia española, Marcial Pons, 2016, p. 225 e ss..

<sup>30</sup> «Scopo dell'autonomia è infatti realizzare l'autogoverno delle comunità anzitutto consentendo di fornire una disciplina differenziata agli enti per rispondere ai diversi bisogni dei territori, ovviamente nei limiti di sistema segnati dalla Costituzione a partire dalla soglia di eguaglianza necessaria nella tutela dei diritti costituzionali». In quest'ottica, «il regionalismo differenziato può essere capace di favorire la sperimentazione di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni, svolgendo, tra l'altro, funzioni di stimolo nei confronti

Né può essere il rischio di una frammentazione nella tutela dei diritti dei cittadini, concepiti come universali, a ostacolare il cammino verso la differenziazione. Come si fa giustamente notare, «autonomia e differenziazione non sono principi in contrasto con l'eguaglianza dei diritti: anzi, se ben messi in pratica, il loro scopo è proprio quello di innalzare il livello delle prestazioni in relazione ai diversi contesti geografici e socio-economici»<sup>31</sup>. In questo senso, le varie esperienze di regionalismo differenziato sono portatrici di una visione innovativa dell'eguaglianza, «intesa come riconoscimento che possono esistere “bisogni particolari” e che, quindi, vanno rispettate le differenze nel modo di conseguire obiettivi unitari»<sup>32</sup>.

La difficoltà è riuscire a trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia/differenziazione e quelle di uguaglianza sostanziale/solidarietà. Il compito diventa ancora più arduo quando le richieste di maggiore autonomia/differenziazione tendono prioritariamente all'ottenimento di nuovi finanziamenti, prescindendo totalmente dalla capacità effettiva dei territori di gestire le competenze richieste e dalla solidarietà che deve tenere insieme le parti del tutto, per aumentarne la forza e la resistenza<sup>33</sup>.

La corsa collettiva verso la maggiore autonomia, accompagnata dall'acuirsi delle differenze tra le Regioni in base alla specifica capacità di produrre gettito fiscale, è quindi lo scenario che potrebbe prospettarsi nel nostro paese all'indomani dell'approvazione del ddl Calderoli. Un paese la cui unità è ancora troppo giovane per permettere che venga messo in discussione il patto di coesione che lega i diversi territori, e le diverse comunità che vi abitano, entro un quadro comune.

---

delle altre Regioni per migliorare la qualità dei servizi e innalzare il livello di garanzia di diritti costituzionali». Cfr. G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Dir. reg.*, 2021, risp. p. 783 e p. 827.

<sup>31</sup> Cfr. G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., p. 783-784.

<sup>32</sup> Così G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in P. REQUEJO RODRIGUEZ, *La evolución de los modelos territoriales*, cit., p. 123. »

<sup>33</sup> In argomento, v. recentemente I. ROSSI e A. ZANARDI, *Federalismo arlecchino nell'autonomia (troppo) differenziata*, *Il sole 24 ore*, 23 febbraio 2023