



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

# **Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive**

**A cura di Cristina Bertolino, Alessandro  
Morelli, Giorgio Sobrino**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO  
17/2020

# Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive

Atti del IV Convegno annuale della rivista  
*Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

*a cura di*

Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e del Centro di ricerca di Diritto costituzionale e Istituzioni politiche avente sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell'Università Magna Graecia di Catanzaro.

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto ad una revisione da parte di una Commissione di Lettura interna nominata dalla Commissione ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza. Detta Commissione ha formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare l'opera.

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

*Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino

© 2020 - Università degli Studi di Torino  
Via Verdi, 8 - 10124 Torino  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

ISBN: 9788875901554

Prima edizione: Maggio 2020

Grafica, composizione e stampa: Rubbettino Editore



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

Parte seconda  
Interventi

*Prima sessione*

*Federalismo asimmetrico e regionalismo differenziato*

<i>Anna Mastromarino</i> Asimmetria, fiducia, integrazione	139
<i>Daniele Camoni</i> Il sistema costituzionale delle <i>Comunidades Autónomas</i> spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano	151
<i>Giacomo Delledonne</i> Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?	169
<i>Giorgio Grasso</i> Elementi di asimmetria nell'ordinamento federale elvetico: la disciplina dei c.d. trattati intercantonali	189
<i>Francesco Duranti</i> Asimmetrie costituzionali nordiche	207
<i>Daniele Casanova</i> Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost.	227
<i>Carlo Iannello</i> Il Parlamento di fronte alla determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata	247
<i>Giuseppe Lauri, Massimiliano Malvicini</i> Il Presidente delle Autonomie? Il capo dello Stato tra unità nazionale e regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale in trasformazione	267

## Il sistema costituzionale delle *Comunidades Autónomas* spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano

### 1. *Il quadro storico-costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole e delle Regioni italiane, tra influenze reciproche e diversità*

In un'epoca politico-istituzionale nella quale i modelli organizzativi dell'*Estado autonómico* spagnolo e dello Stato regionale italiano risultano continuamente sottoposti a dibattiti ricchi di spunti (e tensioni) ed in cui si intrecciano – in coincidenza con gli anniversari delle rispettive Costituzioni – passato, presente e futuro di entrambi i sistemi territoriali (con l'appendice catalana di una possibile crisi costituzionale complessiva)<sup>1</sup>, un primo inquadramento di tali contesti deve prendere le mosse da una breve ricostruzione storica.

Nel merito, è possibile tracciare un parallelismo tra le due esperienze indicate, le quali – in un'alternanza di spinte e contropunte – hanno avuto modo di influenzarsi a vicenda nel corso delle relative stagioni costituzionali<sup>2</sup>.

In questo senso, si può già individuare un legame tra la Costituzione spagnola del 1931 e quella italiana del 1948 – grazie soprattutto all'opera “comparata” di Gaspare Ambrosini<sup>3</sup> – nell'accoglimento dei principi ideologici dell'*Estado integral* repubblicano<sup>4</sup>: tra questi, l'abbandono dell'ottica

1. Cfr. M. GONZÁLEZ PASCUAL, *La asimetría consensuada y opcional como solución constitucional al conflicto catalán. La necesaria reforma constitucional*, in *Istituzioni del federalismo*, 2.2018, 323-341.

2. T. FONT I LLOVET - F. MERLONI, *Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria*, in *Le Regioni*, 6, 2005, 1179.

3. Si vedano, tra gli altri, U. DE SIERVO, *Ambrosini e la configurazione delle Regioni nella Costituzione*, in AA.Vv., *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*, a cura di F. Teresi, Palermo, 2001, 13 ss. e, brevemente, V. ATRIPALDI, *Gaspare Ambrosini: un politico con preparazione tecnica*, in *Nomos*, 3/2017.

4. Cfr. G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, 93 ss. Richiami ulteriori in L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, 1980, 19 ss.

centralista ed uniformatrice (di derivazione napoleonica, con i successivi corollari della dittatura di Primo de Rivera in Spagna e quella fascista in Italia); il riconoscimento di alcune specificità territoriali “storiche”, soprattutto in una dimensione linguistico-culturale (*Cataluña*, *País Vasco* e *Galicia*, su un fronte; Valle d’Aosta, Trentino Alto-Adige e poi Friuli-Venezia Giulia, dall’altro); il superamento di spinte in senso separatista e centrifugo attraverso una loro “costituzionalizzazione” (istituzionale e funzionale) e la concezione dell’ordinamento delle autonomie in una prospettiva di democratizzazione e partecipazione popolare<sup>5</sup>.

Allo stesso modo, è da notare un’incidenza della nostra Costituzione<sup>6</sup> sul modello territoriale e, in parte, sul sistema di distribuzione delle competenze tra Stato e *Comunidades* disegnati dai Padri Costituenti spagnoli nel 1977-1978, così come rispetto ad altri profili in materia di principi fondamentali (su tutti, l’art. 9.2 CE), sistema di autogoverno della magistratura (122.3 CE), asimmetria tra Stato ed enti regionali nel giudizio di costituzionalità e meccanismi parlamentari (es. approvazione delle leggi in sede deliberante).

Il quadro delle descritte ibridazioni, tuttavia, si inserisce in un contesto di origini storiche e sviluppi successivi differenziato, al punto che non sembra irrazionale una collocazione delle forme di Stato italiana e spagnola all’interno di (sub)categorie concettuali distinte: regionale, nel primo caso; federale<sup>7</sup> o *Estado autonómico*, nel secondo<sup>8</sup>.

5. Sul punto, G. DEMARCHI, *Sovranità, autonomia, democrazia: el Estado integral español del 1931 como laboratorio del regionalismo contemporaneo*, in *Giornale di storia costituzionale*, 34, 2017, 242-243.

6. Per un parallelismo tra le esperienze costituzionali italiana e spagnola, si veda AA.VV., *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Reggio Emilia, 1978. Sugli specifici profili territoriali, cfr. AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea e G. Moschella, Milano, 2004 e AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, Milano, 2009.

7. Per una convinta lettura dell’ordinamento territoriale spagnolo in chiave federale, si vedano i numerosi scritti in argomento di R.L. BLANCO VALDÉS: su tutti, *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012. Ricostruzioni del medesimo A. in tale direzione anche in *La Spagna, il federalismo e Godot*, in *Politica del diritto*, 2, 2006, 321-336 e *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e Stato possibile*, in AA.VV., *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, a cura di S. Gambino, Milano, 2008, 113-117.

8. Sul rapporto tra Stato federale e Stato regionale come mere varianti qualitative dello Stato non unitario (garante delle autonomie territoriali), perfetta è la ricostruzione di G. DE VERGOTTINI, *La distribución territorial del poder político*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 1986, 59-64.

A livello di evoluzione dinamica, l'esperienza decentrata spagnola affonda le proprie radici in una storia costituzionale che – procedendo ora per sommi capi – prende le mosse dal progetto inattuato di Costituzione repubblicana federale del 1873, passa attraverso le fasi *autonomiste* del *Convenio navarro* (*Ley Paccionada* del 1841), del *Concierto económico* basco (*Decreto* del 28 febbraio 1878) e della *Mancomunidad catalana* (1914) e si sviluppa attraverso un primo – e parziale – regionalismo “speciale” con la Carta costituzionale del 1931 (approvazione degli Statuti catalano, basco e galiziano).

A seguire, essa trova strutturazione nel disegno formale della Costituzione del 1978, perfezionandosi (*rectius*, mutando in parte natura) con i *Pactos Autonómicos* del 1981 e 1992 e le riforme statutarie degli anni Novanta e Duemila, per approdare, infine, all'apertura di un confronto sulla necessità di una revisione costituzionale strutturale che “chiuda” il modello<sup>9</sup>.

Viceversa, il disegno delle autonomie regionali configurato dal Costituente italiano non riposa su pregresse esperienze storiche, risultando invece in una costruzione innovativa che suscitò già ai tempi non poche reticenze<sup>10</sup>; disegno, peraltro, a lungo rimasto senza realizzazione pratica e sempre temperato “al ribasso” rispetto ai profili di espansione pur costituzionalmente previsti (almeno sino all'inversione di tendenza realizzata con le leggi Bassanini e l'afflato autonomista delle riforme costituzionali del 1999/2001)<sup>11</sup>.

Pertanto, a fronte dell'assenza di un modello “interno” in cui specchiarsi e di un dibattito privo di agganci ad un substrato costituzionale al quale parametrare teorie e soluzioni, il disegno regionale italiano nacque come un prodotto misterioso proiettato sul futuro, spesso più tollerato che amato<sup>12</sup> e che solo oggi sembra forse poter (e voler) dispiegare – alla luce

9. Tra gli scritti più recenti sul tema, cfr. M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 10, 2019, 185-213 e, nella stessa Rivista, F. CAAMAÑO, *El arreglo constitucional del que no se habla*, 215-241.

10. Per un'ampia ricostruzione storica, cfr. AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, nonché, brevemente, A. CANDIDO, *Il contributo di Gaspare Ambrosini al regionalismo italiano*, in *Quaderni regionali*, 1, 2012, 39-47.

11. Ricorda G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, cit., 397, come «il regionalismo italiano si è sviluppato nel corso degli anni caratterizzato dall'uniformità, che ha prodotto una diffusa debolezza delle istituzioni regionali, in quanto la politica dell'uniformità ha 'appiattito' le Regioni».

12. Cfr. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 3, il quale sostiene che «in Italia, per lungo tem-

di un sistema politico che ciclicamente si riscopre autonomista – tutte le proprie potenzialità differenziatrici.

Sul piano della diversa origine dei due modelli, inoltre, si deve evidenziare che le ricordate esperienze costituzionali spagnole (1931 e 1978)<sup>13</sup>, prendendo le mosse “dal basso” (ente provinciale) ed in termini volontari/dispositivi, procedono verso l’edificazione di un superiore progetto regionalista<sup>14</sup>.

In questo modo, esse consentono che lo Stato si regionalizzi mano a mano che si vada manifestando la libera iniziativa di tutti quei territori limitrofi che desiderino accedere a forme di autogoverno (differenziato): nella “regionalizzabilità” dello Stato – sviluppata attraverso il principio dispositivo – si annida, quindi, il seme del diritto all’autonomia regionale.

All’opposto, la Costituzione italiana impone (e controlla) “dall’alto” – dunque in modo rigido e predeterminato – uno Stato regionale predefinito, in ragione di una pregressa tradizione non certo votata al decentramento come quella spagnola e del timore costante che la suddetta apertura potesse “sfuggire di mano” e mettere in crisi il sistema complessivo prima ancora di averlo completato.

Lo dimostreranno, a titolo di esempio, il clamoroso ritardo nell’avvio del percorso regionalista ordinario, il faticoso acquisto di piene competenze (pure previste nel testo costituzionale) da parte delle Regioni ordinarie ed un modello che – sotto il costante controllo di Governo e Parlamento – non ammette progressioni funzionali rispetto al disegno di partenza, laddove contempla una bipartizione “fissa” ed invariabile tra Regioni a Statuto speciale ed a Statuto ordinario<sup>15</sup>.

po ha prevalso un atteggiamento contrario alla differenziazione. Le radici culturali di quest’atteggiamento sono diverse: alcune, più remote, affondano nello stesso radicamento sull’impianto costituzionale del 1947, altre più contingenti, sono ascrivibili a fattori atavici della vicenda politica o a resistenze di tipo ideologico», parlando altresì di una «politica dell’uniformità che [...] ha espresso oggettivamente la sfiducia negli amministratori regionali e nella capacità di stimolo e controllo della società locale».

13. Dettagliati riferimenti ai propositi di riforma regionale a cavallo tra XIX e XX secolo in L. VANDELLI, *L’ordinamento regionale spagnolo*, cit., 6-17.

14. Non è comunque superfluo evidenziare che già l’art. 1 del Progetto costituzionale del 1873 prevedeva, accanto ad una struttura federale pluri-statale pre-stabilita, la possibilità per i singoli Stati di «conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales».

15. Secondo R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017, 8-9, «la prudenza del Governo [...] e l’occhiuta gelosia delle burocrazie ministeriali hanno presto spento le giovanili pulsioni delle Regioni e riportato le loro amministrazioni sotto un vigile controllo dei ministeri». In parallelo, F. TERESI, *Il regio-*

## 2. *Dalla differenziazione alla omogeneizzazione spagnola: breve storia di quarant'anni di Estado autonómico*

Un inquadramento ragionevolmente sintetico della forma di Stato spagnola nel suo quarantennio di vigenza democratica impone di ripercorrere – secondo un'impostazione dottrinalmente consolidata – i frangenti storici che ne hanno caratterizzato la progressiva conformazione<sup>16</sup>.

Dal punto di vista dell'impostazione ideologica, si decise di optare per la strutturazione di un sistema territoriale “aperto” che, fondato sul principio autonomistico – a sua volta integrato in un modello sovra-statale unitario ed indivisibile – andasse sviluppandosi in modo incrementale, secondo la volontà delle distinte realtà storico-culturali, linguistiche e sociali di strutturarsi in *Comunidades Autónomas* (CC.AA.).

Pertanto, l'obiettivo era quello di disegnare una forma di Stato ove il grado di autonomia (legislativa, amministrativa, finanziaria) di ogni *Comunidad* fosse plasticamente modulabile, in corso d'opera, dalla stessa a seconda delle sue peculiarità e rivendicazioni<sup>17</sup>.

In tale contesto, in una prima fase (1979-1983) si è proceduto alla conformazione degli architravi istituzionali, prevedendo la Costituzione un doppio binario di accesso al regime autonomistico (artt. 143 e 151 CE) e, in parallelo, un sistema diversificato di competenze – almeno agli esordi – a seconda della modalità strutturale prescelta.

*nalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in Aa.Vv., *Il regionalismo differenziato*, cit., 41, parla di «articolazion[i] decentrat[e] dello Stato unitario, con poteri e funzioni ben delimitat[e] e sotto il controllo, anche di merito, di organi statali».

16. Una strutturazione della stessa “per momenti” in R.L. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías*, in *Parlamento y Constitución*, 1, 1997, 33-75; M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54-55, 2006, 75-95, e G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, in *UNED. Revista de Derecho Político*, 101, 2018, 395-430.

17. Un disegno, questo, che si sviluppa in una cornice in cui, come ricorda J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La relevancia del Tribunal Constitucional en la configuración del Estado autonómico español*, in Aa.Vv., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino, 2004, 584-585, «el constituyente de 1978 no fue capaz de ponerse de acuerdo en la concreción de un tipo de Estado acabado, sino en la formulación de una serie de opciones básicas, de entrada con la convicción clara de lo que se quería evitar [...] Se opta por un tipo de Estado políticamente descentralizado, aunque sin precisar ni su denominación ni su adscripción a ningún tipo ideal conocido, que permite desarrollos posteriores en direcciones distintas».

Sul tema, è importante evidenziare come l'assetto costituzionale non imposti un modello permanente a due velocità (*Comunidades "históricas"* e restanti *Comunidades*, come invece pensato dal Costituente italiano *ante* 2001), bensì uno schema che, traendo origine da una storica diversità delle condizioni di partenza, non esclude che le CC.AA. costituende possano aspirare ad un quadro di competenze ampliabile per qualità e quantità (ferma restando la speciale blindatura basco-navarra di cui alla *Disposición Adicional Primera*)<sup>18</sup>.

In realtà, siffatto regime differenziato venne quasi fin da subito livellato, particolarmente in relazione alle CC.AA. non riconducibili alle "nazionalità storiche", con l'adozione dei *Pactos Autonómicos* del 1981, «[...] que vinieron así a levantar acta formal de una nueva situación que iba a estar presidida por las ideas de la generalización y la homogeneidad», favorendo altresì una «interpretación simétrica de las previsiones constitucionales»<sup>19</sup>.

A partire dalla seconda fase (1983-1992), invece, iniziò a configurarsi quel peculiare fenomeno di «desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado»<sup>20</sup> che ben può essere riassunto in un potente sviluppo, nel tessuto sociale ed istituzionale (soprattutto per via statutaria), delle previsioni – ampie, generali ed indefinite – contenute in Costituzione<sup>21</sup>.

18. Sui caratteri dell'asimmetria spagnola si vedano, tra i molti, E. FOSSAS ESPADALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 104 ss. e *ivi*, 121-163, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Estatuto de autonomía y asimetrías en el Estado autonómico*. Sulla costituzionalizzazione delle specificità *forales*, cfr. la ricostruzione storico-politica di S. GALLEGU - DÍAZ, B. DE LA CUADRA, *Crónica secreta de la Constitución (40 años después)*, Madrid, 2018, 145-170.

19. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introducción a la Constitución de 1978*, 5ª ed., Madrid, 2016, 190-191. Secondo M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, cit., 81-82, inoltre, «los Acuerdos Autonómicos de 1981 adoptaron, pues, una decisión del máximo relieve en el proceso de construcción territorial del Estado: generalizaron la autonomía configurándola en todo caso como autonomía política, aunque con distinto nivel competencial [...], con cinco Comunidades dotadas de un mayor nivel competencial (el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra), dos con competencias cuasi plenas (Comunidad Valenciana y Canarias) y el resto con un grado menor de competencias. De ahí que cupiera hablar entonces de Comunidades de primer y segundo grado».

20. P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 1981, 59.

21. Come afferma R.L. BLANCO VALDÉS, *Introducción a la Constitución*, cit., 180-181, non è in proposito trascurabile anche l'esistenza originaria di una «posibilidad de la alteración extraestatutaria del sistema [...] es decir la posibilidad de alterarlo[s] sin modificar formalmente los Estatutos de las Comunidades y, por tanto, sin contar formalmente

In tale direzione devono leggersi, tra le questioni più rilevanti: l'integrazione concreta del rapporto tra competenze esclusive di Stato e CC.AA. (costantemente sistematizzata dal *Tribunal Constitucional*)<sup>22</sup>; i confini mobili della relazione tra *legislación de base* statale e legislazione di dettaglio *autonómica* (con costanti invasioni di campo da parte dello Stato); l'estensione generalizzata (verso l'alto) del quadro regionale di competenze, in forza dei *Pactos Autonómicos* del 1992<sup>23</sup>; l'implementazione di meccanismi di coordinamento e collaborazione tra livello statale e *Comunidades* (seppur in un'ottica spesso bilaterale).

Nella terza stagione dell'*Estado autonómico* (1993-2006), invece, assumono particolare rilevanza il pletorico processo di riforme statutarie<sup>24</sup> e, in un'ottica biunivoca di causa-effetto, il conquistato ruolo di protagonisti fondamentali sulla scena politica nazionale da parte dei principali partiti nazionalisti baschi e catalani (PNV e CiU).

In particolare, il gioco delle cessioni "dal centro", a cambio di un appoggio politico decisivo "dalla periferia", porterà ad un equilibrio dei rapporti tra Stato e CC.AA. nel quale la stabilità politico-parlamentare delle istituzioni nazionali sarà compensata da un'ulteriore apertura (volta a volta contrattata con la *Comunidad* governata da detti partiti) in senso centrifugo, in una difficile – quando non precaria – relazione tra modello territoriale aperto, sistema delle competenze e bilanciamento con i principi di autonomia, autogoverno ed unità nazionale<sup>25</sup>.

con su voluntad». Si allude, evidentemente, all'esistenza di *leyes marco*, *leyes orgánicas de transferencia o delegación* e *leyes de armonización*, di produzione statale.

22. Illuminante sul tema M. ARAGÓN REYES, *¿Estado jurisdiccional autonómico?*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 1986, 7-12.

23. Secondo M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado autonómico*, cit., 193, «en el desarrollo constitucional, orientado por los dos grandes pactos políticos de 1981 y 1992, se optó por un modelo de descentralización política que, respetando determinados «hechos diferenciales», estaba orientado por la idea de la generalización a todo el territorio español de la autonomía política y la equiparación sustancial de competencias entre todas las Comunidades Autónomas».

24. Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato autonómico spagnolo: la stagione delle riforme*, in AA.VV., *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2008, 333-393 e R.L. BLANCO VALDÉS, *La seconda decentralizzazione spagnola*, cit., 103-135.

25. Secondo R. MAIZ - F. CAAMAÑO - M. AZPITARTE, *The hidden counterpoint of Spanish federalism: recentralization and resymmetrization in Spain (1978-2008)*, in *Regional and Federal Studies*, 20, 2010, 65, «within the structure defined by the Spanish Constitution of 1978, two opposing processes [federalization and reactive de-federalization] have always co-existed, the prevailing of one or the other at any given time depending upon circumstances».

Infine, indicativamente dal 2006 – con l'avvio della cosiddetta “questione catalana” (almeno nell'ottica più recente), a seguito della contrastata adozione dell'*Estatut* – potrebbe intendersi inaugurata una quarta fase dell'esperienza descritta, senza tuttavia indulgere nell'errore di considerare i profili “caldi” dello scontro Barcellona-Madrid come indici decisivi per una più ampia lettura della problematica territoriale *tout court*.

Da un lato, infatti, al momento della discussione e approvazione dello Statuto regionale, detta vicenda poteva considerarsi come declinazione specifica di una più ampia riflessione territoriale – a prescindere dalla condivisibilità delle posizioni espresse, pur non trascurando eccessi nazional-sovrani – in ragione delle tematiche coinvolte: distribuzione delle competenze, compartecipazione al gettito erariale, sistema di finanziamento e riscossione delle imposte sul territorio, questione linguistica, etc.

Dall'altro, tuttavia, con la rivendicazione di un inesistente “*dret a decidir*” pre-costituzionale e l'implementazione di una via unilaterale verso l'indipendenza, le istituzioni della *Generalitat* hanno abbandonato questo terreno di legittimo confronto per porsi su un diverso piano concettuale, del tutto estraneo ai problemi del regionalismo e della forma di Stato spagnola<sup>26</sup>.

In tale direzione, depurando il dibattito territoriale dagli estremismi descritti, emblematica è l'immagine del “*círculo vicioso*”, in forza del quale l'asimmetria originaria, ricondotta ad uniformità attraverso la generalizzazione del modello decentrato (*Pactos* del 1981) e l'incremento diffuso di competenze (*Pactos* del 1992), ha determinato un effetto emulativo delle altre CC.AA. – soprattutto di quelle “storiche” – generando una «*espiral de nuevas demandas de autonomía y de diferencia respecto a las demás CCAA, que también son posteriormente generalizables a las otras CCAA. Al final, el Estado se va vaciando de atribuciones*»<sup>27</sup>.

Parallelamente, la nuova stagione di evoluzione (o involuzione?) del presente e futuro dell'*Estado autonómico* sembra ricongiungersi in modo ideale al tradizionale momento di riflessione che da sempre caratterizza la celebrazione di certe *efemérides*, nel caso di specie il quarantennale della Costituzione del 1978.

26. Una lettura non priva di accenti critici sul ruolo dello Stato spagnolo in G. FERRAIUOLO, *La petite patrie catalana nello scontro tra unilateralismi*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 114-143.

27. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Estatuto de autonomía*, cit., 157. Valga richiamare anche la nota metafora della «*carrera de la liebre y las tortugas*» di J. PRADERA, *La liebre y la tortuga: Política y administración en el Estado de las Autonomías*, in *Claves de razón práctica*, 38, 1993, 24-33.

Ecco allora che il tema della riforma costituzionale è (ri)tornato d'attualità, in merito a profili nodali quali la composizione e le funzioni del *Senado*, il sistema di finanziamento delle *Comunidades Autónomas*, la configurazione di organi di raccordo Stato-Regioni che superino lo schema del bilateralismo parcellizzato o una miglior definizione del modello di distribuzione delle competenze (anche in ordine ai confini della *legislación básica*) e, in quanto tale, si mostra aperto ad ogni possibile soluzione<sup>28</sup>.

### 3. *Il regionalismo (forse) differenziato italiano: volontà costituzionale inattuata oppure rottura praeter constitutionem?*

Con l'intervenuta riforma costituzionale del Titolo V, nel 2001, il sistema regionale italiano parrebbe orientato, grazie al nuovo art. 116.3 Cost. – quantomeno a titolo di rivendicazione – verso una nuova dimensione ideologica e strutturale, variamente etichettata (regionalismo differenziato, asimmetrico, variabile, a specialità diffusa, etc.)<sup>29</sup>.

A livello comparato, si può evidenziare come detta disposizione forse rievochi lo spirito differenziatore che pervase sin dalle origini la natura della *Constitución* del 1978, pur con significative divergenze.

In primo luogo, rileva il fatto che il principio “spagnolo” di distribuzione asimmetrica delle competenze nasce in contemporanea alla strutturazione dell'*Estado autonómico* (essendone, anzi, indice costitutivo) mentre, nel caso italiano, esso si innesta *ex post* (solo nel 2001) su un tronco – quello di uno Stato regionale a sviluppo trentennale – già fortemente uniforme ed omogeneo (al ribasso) tra le varie articolazioni territoriali.

Inoltre, si tenga presente che l'attuazione dell'asimmetria funzionale tra le distinte CC.AA. si è realizzata *ab origine* – nel quadro dell'acquisizione differenziata di funzioni – per mezzo dei rispettivi Statuti regionali (fonti legislativamente “negoziate” tra Stato e Regione, vista la loro natura

28. In ordine alla necessità di (ri)costituzionalizzare l'*Estado autonómico*, cfr. G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial*, cit., 411.

29. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 143-144. In ogni caso, ricordano P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 3ª ed., 2012, 34, che «si apre così la strada ad una nuova 'specialità', non più legata alle ragioni storiche che determinarono all'inizio dell'esperienza repubblicana la nascita delle cinque Regioni ad autonomia differenziata, ma sulla base di un'autonoma scelta di ciascuna Regione».

di leggi organiche e il previo consenso a livello regionale)<sup>30</sup>: in tal modo, essa risultava già incardinata in un disegno costituzionale che si andava a saldare alla strutturazione di partenza nella distribuzione di competenze Stato-CC.AA., declinate a seconda delle scelte compiute dai vari Statuti.

In ordine al modello italiano, invece, ciò che maggiormente risalta del progetto di differenziazione regionale *ex art.* 116.3 Cost. è l'assoluta indeterminazione dei suoi profili di contenuto, la quale non dipende certo dalle ragioni storico-politiche, istituzionali e sociali che avevano portato il Costituente spagnolo a concepire un modello volutamente indefinito; indeterminazione tanto più problematica in un momento nel quale la procedura di assunzione di nuove (e/o maggiori) competenze da parte delle Regioni ordinarie parrebbe finalmente essere stata attivata sul serio, come dimostrano i negoziati intrapresi da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna con il Governo nazionale a partire dal febbraio 2018<sup>31</sup>.

All'uopo, si possono evidenziare l'assenza di una corrispondente normativa sub-costituzionale di attuazione<sup>32</sup>, i dubbi relativi all'iniziativa legislativa regionale e/o governativa per un suo avvio, il procedimento di consultazione degli enti locali e, soprattutto, la natura dell'intesa Stato-Regione e la flessibilità (o rigidità) dell'intervento parlamentare in sede di trasposizione normativa del contenuto dell'intesa stessa.

In un quadro così colmo di incertezze, assumono soprattutto interesse i profili relativi al ruolo che il Parlamento sarà chiamato a giocare una volta approvate le intese definitive Stato-Regioni, alla natura della legge di "differenziazione" adottabile ed all'inquadramento dello Stato regionale italiano nella cornice dei principi costituzionali di unità, solidarietà e leale collaborazione tra "centro" e "periferia".

30. Cfr. le *Resoluciones* degli Uffici di Presidenza di *Congreso* e *Senado* del 16 marzo e 30 settembre 1993. In merito, ne sottolinea M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, cit., 83, la «decisión de tanta trascendencia como la de hacer inmodificables los Estatutos de Autonomía por las Cortes Generales si no mediaba el consentimiento (aunque fuera por omisión) de los respectivos parlamentos autonómicos».

31. Diffusamente sul tema L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3 Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 319-365.

32. A favore della necessità di una fonte attuativa S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più presenti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V*, cit., 327. *Contra*, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, 9.

A titolo di premessa, in un orizzonte complessivo (nazionale ed europeo) nel quale la centralità dei Legislativi appare sempre più messa in discussione, nonché minacciata dai tentativi di limitarne le prerogative<sup>33</sup>, l'intervento del Parlamento in ordine al progetto di legge nel quale verrà tradotto il contenuto delle intese viene ad evidenza non solo in termini giuridico-costituzionali, bensì è dotato di una accentuata connotazione politica: il recente "monito" del Presidente della Repubblica affinché l'organo rappresentativo della sovranità popolare sia coinvolto attivamente nel procedimento di differenziazione regionale, infatti, è segnale della delicatezza della questione e dell'importanza che ad essa viene attribuita per la tenuta dell'intero sistema<sup>34</sup>.

Nel merito, il dibattito relativo alla natura della fonte attuativa del regionalismo differenziato viene ad intersecarsi con l'intensità e le modalità di intervento che possono (e/o devono) essere riconosciute in detta sede al potere legislativo, vale a dire «[...] se la legge rinforzata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sia legge in senso sostanziale o legge di mera approvazione dell'intesa, il che specularmente corrisponde alla questione se l'attribuzione di forme differenziate di autonomia consegua dall'intesa o dalla legge rinforzata»<sup>35</sup>.

Come già evidenziato in dottrina<sup>36</sup>, sul punto sono state elaborate diverse impostazioni, di rigidità decrescente in ordine all'intensità dell'intervento parlamentare:

33. Possono richiamarsi, sul punto, la vicenda relativa alla surreale (non)discussione parlamentare sulla Legge di bilancio per l'anno 2019 e le mancate esposizioni orali da parte dei relatori – sostituite da relazioni scritte – presso Camera e Senato rispettivamente in ordine al d.lgs. 135/2018 in materia di semplificazioni e al disegno di legge costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari. Riprendendo le parole di A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 7, infatti, «le regole della democrazia parlamentare sono [...] nel senso del riconoscimento dell'autonomia del Parlamento come 'potere', e conseguentemente come luogo della discussione, della legislazione e della deliberazione privilegiata intorno agli interessi politici proprio in quanto espressione diretta della sovranità popolare».

34. In aggiunta, si veda anche l'appello sottoscritto da numerosi costituzionalisti (*Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *Federalismi.it*, 5/2019) affinché lo sviluppo concreto della differenziazione ex art. 116.3 Cost. non avvenga a fronte di un'emarginazione del ruolo sostanziale del Parlamento.

35. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 5/2019, 3.

36. *Ibid.*, 4, nonché M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 23 ss.

- 1) la legge rinforzata *ex art.* 116.3 Cost. sarebbe una trasposizione in termini di organizzazione territoriale di quanto previsto all'art. 8.3 Cost. per le intese sottoscritte tra Stato italiano e culti acattolici. In questo senso, il regime differenziato di autonomia verrebbe deciso integralmente in sede politica, in forza della negoziazione tra l'Esecutivo nazionale e quelli regionali ed il Parlamento potrebbe solo prenderne atto, approvando o rifiutando *in toto* un disegno di legge chiamato a recepire in modo pedissequo ed inalterabile il testo dell'intesa<sup>37</sup>;
- 2) il Parlamento può intervenire *ex ante* nel descritto procedimento, esercitando la sua funzione di indirizzo politico nei confronti del Governo, a fronte dell'intesa da quest'ultimo negoziata con la Regione. In ogni caso, l'attività parlamentare avrebbe un fine persuasivo ma non vincolante, indi per cui il suddetto procedimento – che, in caso di riuscita *moral suasion*, comporterebbe una regressione alla fase precedente di negoziazione tra Esecutivi in sede di intesa – andrebbe a concludersi negli stessi termini *sub 1)*<sup>38</sup>;
- 3) il Parlamento può (eventualmente) modificare in senso sostanziale il contenuto dell'intesa – anche nel suo “nocciolo duro” – poiché quest'ultima non deve essere considerata fonte idonea a imbrigliare giuridicamente l'organo parlamentare: infatti, è la legge l'atto normativo che dà corpo alla differenziazione prevista dall'art. 116.3 Cost. e non l'intesa stessa, che assume una valenza procedimentale e, al contrario, non potrebbe certo blindare, *pro futuro* ed in termini “para-legislativi”, una convergenza tra Esecutivi che ha sì diritto di esistere, ma solo in termini di accordo politico<sup>39</sup>.

Ripercorrendo le alternative disponibili, occorre evidenziare che se, da un lato, la legge di recepimento dell'intesa con le confessioni acattoliche non produce modificazioni costituzionali di sorta (piuttosto andando a sviluppare il principio di bilateralità pattizia enunciato all'art. 8 Cost.), dall'altro l'approdo ad un regime di regionalismo differenziato non può non avere conseguenze sul modello di distribuzione delle competenze

37. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57. In tale direzione sembrerebbe orientarsi anche A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico” secondo l'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana*, in AA.Vv., *Esperienze di regionalismo*, cit., 22, la quale insiste altresì sull'esclusività dell'iniziativa legislativa regionale.

38. R. DICKMANN, *Note in tema*, cit., 4.

39. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 165.

disegnato in Costituzione, non foss'altro perché in questo modo si viene sempre a derogare al riparto funzionale ivi stabilito, tale essendo la *ratio* della citata disposizione<sup>40</sup>.

Pertanto, non pare ragionevole pensare che un procedimento (sia pure *sui generis*) di revisione costituzionale quale è quello previsto dall'art. 116.3 Cost. possa realizzarsi senza un intervento del Parlamento in termini sostanziali/decisori.

Dal punto di vista dell'interpretazione letterale, poi, la disposizione in esame è chiara nell'affermare che la legge rinforzata di differenziazione deve essere adottata *sulla base* dell'intesa, il che non sembra escludere un intervento parlamentare in punto che vada oltre un semplice recepimento formale ed avalutativo.

Più ampiamente, merita attenzione l'interpretazione "mediana" che vede nella legge di attuazione dell'intesa un atto duumvirale, «la risultante della fusione di due atti, l'intesa e la deliberazione parlamentare sulla base dell'intesa, entrambi costitutivi delle forme e condizioni particolari di autonomia».

In tal senso, il raggiungimento di una autonomia differenziata è traduzione di un «[...] procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sono costitutivi della legge di autonomia negoziata», avendo «la corrispondenza tra i due atti solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva»<sup>41</sup>.

In tale ottica (pienamente condivisa), pertanto, il rispetto dei principi di negoziazione e leale collaborazione esige di ritenere che «il Parlamento, approvando un emendamento [...] abbia senz'altro rigettato l'intesa, rendendosi quindi necessaria la riapertura dei negoziati con la Regione interessata e, in seguito al raggiungimento di un nuovo accordo, la ripresentazione di un nuovo progetto di legge di differenziazione»<sup>42</sup>.

Volendo, poi, tracciare qualche rapida riflessione sul procedimento applicativo *in itinere*, si rileva come, in ordine alla concreta articolazione

40. In tema, non pare neanche casuale che il riferimento (politico) alla necessità di seguire il procedimento di approvazione delle intese – contenuto nei pre-accordi del 28 febbraio 2018 e volto a considerare il Parlamento quale organo "ratificatore" dell'accordo politico – sia stato saggiamente espunto dal testo delle intese concordato (ma non ancora definitivo) con il Governo il 25 febbraio 2019. *Ubi intesa voluit, dixit?; ubi noluit, tacuit?*

41. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 166 e 165. In tal senso (forse) anche M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 27, laddove parla di «esigenza di rispettare il principio bilaterale nella determinazione del contenuto della differenziazione».

42. *Ibid.*

delle maggiori/più ampie competenze di cui le Regioni interessate dovrebbero dotarsi, nulla è disposto nelle rispettive bozze di intesa, le quali si limitano semplicemente ad elencare le categorie formali (quelle dell'art. 117.3 Cost.) rispetto alle quali gli enti regionali intendono perseguire l'iter della distinzione.

Manca, in altri, termini, una dettagliata descrizione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» – invece presente nel testo dei pre-accordi, ben più specifici sul punto<sup>43</sup> – relativamente alle materie che si intendono “acquisire” al fine di ottenere più competenze o accrescere quelle già disponibili.

Detta carenza, tuttavia, potrebbe essere sanata senza problemi nella legge di attuazione, attraverso una specificazione “di dettaglio”, delle sotto-declinazioni dei diversi settori nei quali si rivendica un maggior raggio d'azione regionale<sup>44</sup>.

In ordine, poi, alla futura configurazione dello “Stato delle Regioni” italiano nel reticolo dei principi fondamentali della Costituzione, è necessario provare fin da subito ad isolare la dimensione costituzionale della questione da quella schiettamente politicista<sup>45</sup>.

Su quest'ultimo versante, «il regionalismo avrebbe bisogno [invece] di essere sottratto alle dinamiche della burocrazia, e richiederebbe alla politica un'iniziativa che certo non corrisponde alla politica esibizionista e inconcludente che spesso ha accompagnato le richieste di maggiori autonomie»<sup>46</sup>.

Occorrerebbe, pertanto, che l'aspirazione regionalista fosse “de-elettoralizzata” e tradotta in tavoli di negoziazione, proposte concrete e trattative

43. A titolo di esempio, il pre-accordo siglato tra la Regione Veneto ed il Governo dedicava ben otto articoli alle maggiori competenze concretamente rivendicate in materia di salute; competenze invece non riproposte in sede di accordo.

44. Sul punto, non convince la tesi di R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 marzo 2019, 2, secondo cui le intese rinviavano «il ‘riempimento’ del trasferimento nelle singole materie ad atti successivi. A farlo in seguito saranno infatti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui testo sarà concordato in una inedita commissione paritetica». I d.P.C.M., infatti, si limitano a trasferire «i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali determinati dalla commissione paritetica», intesi come implementazione pratica “a valle” delle materie trasferite: né gli uni, né l'altra, quindi, intervengono sulla distribuzione “a monte” delle maggiori competenze normative regionali.

45. Cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, 573-580. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 39, coglie l'essenza giuridica della differenziazione come «diverso modo di esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni».

46. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, cit., 575.

che possano sfociare in uno scenario che non sia un capriccioso *quid pluris* rispetto ad un disegno costituzionale autosufficiente, bensì un'esigenza che si impone in ragione di circostanze di fatto: in questo senso, i passi intrapresi verso la differenziazione devono essere salutati (a livello di iniziativa) con favore<sup>47</sup>.

Sul fronte del tessuto costituzionale, l'implementazione dell'art. 116.3 Cost. si inserisce in un quadro sistematico che, ferma restando la condizione preliminare di accesso di cui all'art. 119 Cost.<sup>48</sup>, in ogni caso deve essere fondata sul necessario rispetto dei pilastri della distribuzione delle competenze, unità nazionale, leale collaborazione e solidarietà interterritoriale, tutelati in ultima istanza dalla Corte costituzionale.

In tale ottica, «l'intesa rilevarebbe non solo (o non tanto) in quanto atto da approvare ma soprattutto in quanto *modus procedendi*, attraverso il quale accertare in Parlamento la concorrente volontà degli organi dello Stato e delle regioni coinvolte nel perseguimento dell'obiettivo comune di realizzare forme differenziate di autonomia all'insegna del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. in una cornice conservativa dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, escludendo *a priori* occasioni di conflitto tra singoli enti coinvolti e tra gli organi di tali enti»<sup>49</sup>.

E allora, «la differenziazione delineata dall'art. 116, comma 3, Cost. in questi termini, non solo non sembra in contrasto con altre parti della Costituzione ma anzi pone le condizioni per la funzionalizzazione del principio autonomistico al rafforzamento dell'unità ed alla formazione di 'una società di eguali', alla coesione sociale»<sup>50</sup>.

47. Come ricordano R. BIFULCO - M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4/2017, 757, «il pendolo ha ripreso a muoversi. Improvvisamente. Dopo la sferzata neocentralista, originatasi dalla crisi economico-finanziaria e perpetuata nella legislazione ordinaria degli ultimi cinque anni, il regionalismo italiano pare risvegliarsi, a seguito dell'impegno di alcune Regioni a favore dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.».

48. Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 186, per il quale «[...] il rispetto dell'art. 119 Cost. impone e giustifica non solo la verifica della sostenibilità finanziaria da parte della regione richiedente in relazione, innanzitutto, alla prova dell'esistenza di un bilancio non *in deficit*, ma altresì la previsione di vincoli statali alle politiche di spesa, nonché di adeguati strumenti di controllo e di rendiconto circa la gestione delle risorse da parte delle Regioni nelle materie di nuova competenza».

49. R. DICKMANN, *Note in tema*, cit., 8.

50. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 267 ss.

#### 4. *Qualche rapida conclusione, per distinguere tra Spagna e Italia*

Riannodando le fila del discorso, sembra chiara l'esistenza di significative diversità tra il sistema territoriale spagnolo e quello italiano, sotto un eterogeneo ordine di profili.

Dal punto di vista storico-costituzionale, è ben evidente il distinto substrato "culturale" ed istituzionale al cui interno vengono ad inserirsi la Costituzione spagnola del 1978 (che, in ordine al modello territoriale, idealmente si riaggancia a quella repubblicana del 1931) e quella italiana del 1948, la quale invece ha rappresentato un salto – timido e pieno di riserve – verso un'esperienza sino ad allora ignota.

Sul piano formale delle norme costituzionali, il quadro *autonómico* spagnolo si traduce in un sistema oltremodo aperto e dinamico, ponendosi come un inno alla differenziazione ed allo sviluppo progressivo dei principî e linee-guida ivi indicati; quella italiana, invece, muove da un'impostazione bicefala tra Regioni speciali ed ordinarie ma chiusa a qualsiasi apertura oltre il testo delle disposizioni.

Prova *a contrario* ne è il fatto che, oscillando tra riforma della Costituzione o manutenzione dell'esistente, il sistema dell'*Estado autonómico* preme per la ricerca di una "chiave" che sigilli il modello dopo quarant'anni di progressioni costanti<sup>51</sup> mentre, all'opposto, lo Stato regionale italiano per la prima volta sembra essere vicino alla realizzazione di quel disegno di apertura alla diversificazione inaugurato con la revisione costituzionale del 2001: si vedrà e si valuterà, in quest'ultimo caso, con quali esiti.

In tale prospettiva, la diversità "ontologica" nella strutturazione dei rispettivi modelli non poteva che concretizzarsi in un rapporto perfettamente rovesciato a proposito dell'equilibrio tra i profili della differenziazione ed omogeneità.

Nel caso spagnolo, infatti, il sistema territoriale – sorto sulle basi di una diversità (catalana, basca e galiziana) già radicata e di un'impostazione differenziatrice per le CC.AA. "ordinarie" – si è gradualmente evoluto nei termini di un amplissimo decentramento ed una acquisizione di funzioni sempre più estesa, favorito da un disegno costituzionale indeterminato e privo di rigidi steccati nella configurazione dei principî dispositivo, di autonomia e differenziazione.

Al tempo stesso, accanto ad un regime asimmetrico di "diversità privilegiata" in favore di *País Vasco* e Navarra ed un modello catalano che si

51. In questa direzione si erano già espressi E. ALBERTÍ ROVIRA, *Estado autonómico e integración política*, in *Documentación Administrativa*, 232-233, 1992-1993, 229 e F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Madrid, 1993, 169 ss.

colloca al livello immediatamente inferiore, esiste un sistema di CC.AA. nel quale ognuna vanta un proprio ordine di specificità che, in quanto tali, si traducono in altrettanti modelli di competenze legislative, amministrative e fiscali non del tutto omogeneizzabili<sup>52</sup>.

Viceversa, se l'introduzione del nuovo art. 116.3 Cost. ha determinato (o avrebbe dovuto) un radicale mutamento di paradigma nella concezione dei rapporti tra Stato e Regioni, è altrettanto vero che il quasi trascorso ventennio dalla sua costituzionalizzazione ancora non ha visto risultati concreti, anche se l'importante parte di cammino già percorsa – pur con i dubbi rilevati – deve certamente essere accolta con cauto ottimismo.

In ogni caso, esiste un fondamentale punto di contatto tra le forme di Stato “territoriali” spagnola ed italiana, identificabile nell'esistenza di una solida cornice di principi costituzionali strutturali su cui entrambe si reggono – unità, decentramento, solidarietà, leale cooperazione – soprattutto in relazione ai paventati timori che il sistema della differenziazione possa condurre ad una più ampia frattura socio-culturale.

Pertanto, appare condivisibile l'interpretazione secondo cui il disegno dell'art. 116.3 Cost., lungi dall'essere (almeno sul piano teorico-costituzionale) manifestazione di un egoismo territorialmente connotato, si presenta come «idone[o] a ricondurre in un nuovo e più giustificato equilibrio l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano: da un lato, permettendo una maggiore differenziazione del modello normale e, dall'altro, riducendo il divario di questo rispetto ad alcune specialità storiche senza però replicarne le ambiguità»<sup>53</sup>.

In tale ottica, il modello italiano potrebbe oscillare tra le contrapposte esigenze costituzionali di omogeneità ed autonomia diversificata, ferma restando la necessità di un controllo (politico e giuridico) costante degli equilibri e l'insegnamento che «el Derecho no puede hacerlo todo, aunque

52. Parafrasando R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, cit. (con riferimento all'inattuazione italiana), si tratta della presa di coscienza della «[...] ovvia evidenza della profonda diversità *di fatto* delle [CC.AA.], diversità che emergono sotto ogni profilo rilevante. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della loro diversità, della molteplice varietà del reale, che non si ferma alle differenze 'esteriori', geografiche o socio-economiche, ma guarda anche alla capacità di governarsi e amministrarsi».

53. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione*, cit., 13. Per A. POGGI, *Esiste nel titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 57, «occorre che gli strumenti di unificazione vengano utilizzati *anche per differenziare*», discendendo dall'art. 5 Cost. «il duplice profilo dell'unità dei fini [...] e il pluralismo politico-istituzionale».

sin el Derecho no pueda hacerse nada. El Derecho ayuda, pero no resuelve por sí solo los problemas. Y en ese ámbito general [nel caso italiano, dello Stato regionale] los defectos de su funcionamiento se deben más a la política que al Derecho»<sup>54</sup>.

La speranza è che la politica non sprechi, ancora una volta, la ghiotta occasione offertale da quella Costituzione che essa stessa ha deciso di riformare, in una direzione di “unità (che non è uniformità) nella diversità”.

54. M. ARAGÓN REYES, *La reforma del Estado autonómico*, cit., 197.