

La cultura dell'autonomia: un requisito essenziale per il buon funzionamento di uno Stato composto.

Myriam Iacometti*

Riflessioni sul saggio di Roberto Toniatti, La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale, in R. Toniatti (a cura di), La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale, Trento, 2018, in <http://www.liatn.eu/>.

Già dal titolo, questo saggio di Roberto Toniatti è, per chi studi il diritto comparato, ricco di suggestive riflessioni, la prima delle quali si riferisce al profilo metodologico adottato, specie se tale profilo serva ad analizzare le esperienze, davvero proteiformi, legate alla divisione "sulla verticale" dei poteri dello Stato¹. Il titolo del saggio, che evoca il «concetto di sintesi, condiviso, complementare» della cultura dell'autonomia, definisce tale concetto, in ultima analisi, come «interdisciplinare». Proprio questo attributo, più di tutti gli altri, appare come una parola-chiave nello studio delle condizioni dell'autonomia, tra le quali è essenziale la sua cultura. L'interdisciplinarietà, come è ben noto agli studiosi della comparazione giuridica, è fondamentale per poter analizzare qualunque suo oggetto di studio² e lo è, dunque, con certezza, se ad essere esaminata è quella condizione complessa e talora assai difficile da realizzare nella prassi in modo efficace che è l'autonomia, intesa nel senso più alto, sotto il profilo giuridico, come possibilità che un ente diverso dallo Stato, ma pur in esso compreso, individui il proprio indirizzo politico e crei le regole che ne costituiscono l'attuazione³.

L'interdisciplinarietà sembra inoltre particolarmente utile per valutare il concetto di «cultura dell'autonomia» che non può che essere analizzato anche grazie alle

* Professoressa ordinaria di diritto pubblico comparato, Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

¹ Basti pensare agli evocativi titoli di due volumi, A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, R.L. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012.

² In tema, ad esempio, G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)*, Torino, 1994, 194 e, più di recente, L. Pegoraro, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bologna, 2014, 111 ss.

³ Come sottolinea, R. Toniatti, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi*, cit., 1, lo stesso concetto di autonomia regionale è però possibile oggetto di studio da parte di una «pluralità di discipline» e non solo da parte del diritto.

competenze di discipline diverse dal diritto (pur senza dimenticare, però, che anche quest'ultimo è parte fondamentale della cultura di un popolo⁴).

Se nell'ambito giuridico sono assai differenti le modalità con cui si sviluppa l'autonomia (basti pensare alla grandissima distanza tra le Regioni francesi e le Comunità Autonome spagnole o le Regioni italiane, alle caratteristiche delle Regioni e delle Comunità belghe o alla devolution del Regno Unito), ancor più varie sono le condizioni per lo sviluppo di tale autonomia. Pre-condizioni non giuridiche, ma estremamente influenti nel conformare in senso giuridico l'autonomia, posto che il diritto con la sua capacità di mediare i conflitti e di risolvere i problemi sorti nella vita reale, è chiamato ad essere, per così dire, l'abito su misura in grado di assecondare le movenze di corpi dotati di differente morfologia⁵. Sono appunto queste caratteristiche del corpo sociale, substrato dell'ente che desidera ottenere l'autonomia o che l'abbia già ottenuta e che intenda mantenerla ed implementarla che possono essere conosciute (senza alcuna pretesa di esclusività, né di esaustività dell'elencazione) grazie alla storia, alla antropologia, alla psicologia sociale, all'economia, alla sociologia, alla scienza politica, discipline di grande utilità al legislatore nel concedere e nel conformare l'autonomia, nel decidere di graduarla a secondo dei luoghi e dei tempi, basandosi proprio sull'esistenza o meno di una cultura dell'autonomia⁶.

⁴ Per la considerazione, sulle orme della dottrina tedesca, che proprio la fonte di vertice dell'ordinamento giuridico, la sua Costituzione «è prodotto di una cultura e produce cultura, e solo in un contesto culturale può essere compresa» e che anche l'autonomia, dotata di una «dimensione giuridico-costituzionale...essenziale ma non esclusiva...può essere compresa solo come prodotto di una cultura e come produttrice di cultura», F. Palermo, La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo, in R. Toniatti (a cura di), La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale, Trento, 2018, in <http://www.liatn.eu/>, 69. L. Violini, Cultura e culture: gli scenari e le prospettive, relazione tenuta al Convegno annuale 2019 dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, ha sottolineato il «nesso "ancestrale" tra cultura, Stato e Costituzione», rilevando che il «fenomeno culturale (è), elemento fondamentale della società politica su cui la Costituzione si innesta... e che sta alla base di ogni Costituzione» e che, anzi, «può essere considerato parte del DNA della stessa se è vero, come ormai chiarito nell'ambito degli studi filosofici ed antropologici, che il concetto di cultura è strettamente connaturato alla dimensione umana e a quella sociale».

⁵ Per l'uso della metafora del "vestito su misura" correlato, però, all'ineguaglianza formale degli enti appartenenti ai sistemi regionali, in contrapposizione alla tendenziale uguaglianza degli Stati federati, R. Toniatti, La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, cit., 4.

⁶ Naturalmente anche il diritto comparato è sotto questo stesso profilo estremamente utile al legislatore, adempiendo ad una delle sue più importanti funzioni pratiche od accessorie, quella nomotetica (sulla quale, ex multis, L. Pegoraro, Diritto costituzionale comparato, cit., 233; R. Scarciglia, Metodi e comparazione giuridica, Milanofiori-Assago, 2016, 21 ss.).

Ma se l'autonomia è nozione anche giuridica⁷, la cultura, destinata ad alimentare questa autonomia, è un concetto complesso e sfuggente⁸, deducibile da dati legati alla realtà del passato e del presente⁹, resi noti dalle discipline ricordate e ricavabili anche dal diritto¹⁰, ma forgiato dalle intuizioni e talora fortificato dall'immaginazione della collettività sociale in favore della quale sono da attuarsi le competenze giuridiche attribuite agli enti autonomi che tale collettività rappresentano.

Il cenno all'immaginazione ci proietta proprio nella costruzione di quella particolare e diffusa sensibilità sociale, la cultura dell'autonomia, che diviene particolarmente significativa non solo se è costruita grazie all'immaginazione dei membri della

⁷ Per una definizione dell'autonomia e una scomposizione delle sue varie forme, ad esempio, R. Bin, G. Falcon (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 46 ss.; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2016, 18 ss.

⁸ Come sottolinea, L. Violini, *Cultura e culture: gli scenari e le prospettive*, cit., la cultura, rispetto a lingua e religione, che hanno «una storia giuridica più lunga e meglio articolata e si giovano di connotazioni giuridiche consolidate» «conserva un'aura di indeterminatezza che le deriva dall'essere, soprattutto, un fenomeno umano praticamente senza confini e quindi "non comprimibile" dentro le strette maglie del diritto». I. Ruggiu, *Test e argomenti culturali nella giurisprudenza italiana e comparata*, in *Quad. cost.*, 3, 2010, 532, ricorda che se il diritto non dà una definizione di cultura, l'antropologia ne ha forgiate ben 634, tra le quali: «lo stile di vita complessivo di un popolo; l'eredità sociale che l'individuo acquisisce dal suo gruppo; un modo di pensare, sentire, credere; un'astrazione ricavata dal comportamento;... un insieme di orientamenti standardizzati verso problemi ricorrenti..». Su uno dei possibili significati del termine cultura, inteso come «l'elemento identificativo e distintivo di una comunità giuridicamente organizzata, come tale diversa da altre per tradizione e storia», anche N. Grasso, *Cultura*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Roma, 2009, 72. M. Lastilla, *I settori culturali e creativi nella nuova Agenda europea per la cultura*, in *Dir. pubb. comp. ed europeo*, 3, 2019, 689, ritiene che, pur non esistendo nel diritto internazionale una «definizione univoca del termine "cultura"», «il tratto comune alle varie definizioni sinora adottate sembra essere il riferimento a quel bagaglio di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano come riflesso ed espressione dei loro valori, conoscenze e tradizioni, e in cui si sottolinea la dimensione evolutiva e connessa al "sentire" dell'essere umano», con la conseguenza che «l'ampiezza della nozione di cultura implica la sua idoneità a essere veicolata tramite beni e attività eterogenei e in costante evoluzione».

⁹ Sulla necessità di considerare non solo i fattori pre-esistenti all'autonomia, necessari alla «formalizzazione giuridica del regime di autogoverno», ma anche quelli continuativamente esistenti, F. Palermo, *La cultura dell'autonomia*, cit., 70 s. Sugli elementi pre-giuridici che hanno consentito la nascita delle specialità regionali che permangono vitali e si proiettano nel futuro, G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, 2, 2015, 335. In tema anche A. D'Atena, *Passato, presente e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

¹⁰ Per un esame dei dati giuridici quantitativi e qualitativi che esprimono l'esistenza della cultura dell'autonomia nell'ordinamento italiano, tra i quali, in particolare per le autonomie speciali, le norme di attuazione degli Statuti, le leggi e gli altri atti normativi regionali, F. Palermo, *La cultura dell'autonomia*, cit., 74 ss,

collettività (anche se l'immaginarsi parte di una comunità coesa e differenziata¹¹ è di per sé un potente fattore di propulsione del desiderio di autonomia) ma se è fondata su tre aspetti essenziali, ben individuati, tra gli altri, dall'opera di Roberto Toniatti che si commenta e dall'esame dei quali si può ricavare un diverso insegnamento non più metodologico, ma sostanziale del suo saggio.

I dati che nutrono la cultura dell'autonomia o, se si vuole, quella diffusa sensibilità sociale che fa sentire diversi dagli altri cittadini, ma componenti di una comunità destinata a vivere in un ente in grado di sviluppare competenze giuridiche significative ed adeguate a regolare e sostenere tale diversità, sono specialmente le «radici storiche», «l'identità collettiva risalente» (correlata al dato linguistico o religioso)¹² e l'esistenza, come lievito in essa, di partiti politici che ne alimentino la natura identitaria¹³.

La storia è certo fattore essenziale, perché prova l'antichità e la continuità dell'aggregato sociale, la sua evoluzione e la stratificazione degli eventi che ne compongono il divenire storico e può evidenziare una capacità di governo del territorio da parte dei suoi organi direttivi che è in genere uno dei sintomi più importanti dai quali si ricava l'esistenza della cultura dell'autonomia¹⁴.

¹¹ In tema, con riguardo, però, al concetto di nazione e alla costruzione dell'identità nazionale, sulle orme di B. Anderson, L. P. Vanoni, B. Vimercati, Dall'identità alle identity politics: la rinascita dei nazionalismi nel sistema costituzionale europeo, in *Quad. cost.*, 1, 2020, 32. Sempre ricordando la ricostruzione di Anderson con riguardo alla nazione come «comunità immaginata», si cfr. le bellissime pagine dedicate alla Catalogna da S. Forti, La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia alla tentazione dell'indipendenza, in R. Toniatti (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, in <http://www.liatn.eu/>, 32. Anche C. Casonato, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, 1998, 25, ha rilevato, considerando una significativa bibliografia, come «l'idea di nazione sia difficilmente ricostruibile attraverso parametri di carattere oggettivo, ma si basi viceversa su fattori di natura soggettiva e psicologica come il senso di solidarietà, di comunanza, di appartenenza».

¹² R.L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, A propósito de la obsesión ruritana, Madrid, 2005, 123 ss., sottolinea come lingua, storia e cultura siano gli ingredienti fondamentali che nutrono le rivendicazioni nazionaliste delle Comunità autonome spagnole.

¹³ Così R. Toniatti, *La «cultura dell'autonomia»*, quale concetto di sintesi, cit., 6 ss.

¹⁴ Per un esame della maggiore capacità di governarsi dei territori italiani (una sorta di loro maggiore "propensione al federalismo"), in passato posti sotto l'egida della sovranità dell'impero austriaco, derivante dal fatto che le «istituzioni locali trovano il loro alimento nelle culture e nelle capacità amministrative che si sedimentano nel tempo e con l'esperienza», G. Cerea, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 487. Per la considerazione che, al contrario di quanto avvenuto per il federalismo statunitense, avviatosi nella forma di Stato liberale, le Regioni italiane introdotte quando lo Stato era già democratico-sociale e aduso al centralismo, non sono state in grado di sviluppare facilmente la loro autonomia, G. Bognetti, *L'esperienza federale americana e l'attuale vocazione italiana al federalismo. Una riflessione comparatistica*, in *Jus*, III, 1980, 238 ss.

La natura etnico-linguistica¹⁵ è fattore distintivo di pari se non di forse superiore rilievo, perché legata alla peculiare forma mentis del corpo sociale che trova la sua estrinsecazione nella lingua (e talora nella letteratura, più o meno risalente nel tempo e qualitativamente e quantitativamente significativa che si esprime in quella particolare lingua¹⁶).

L'esistenza di partiti politici locali garantisce la continuativa rivendicazione della specialità del territorio e della sua popolazione nei confronti dei poteri centrali.

Questi fattori identitari così potenti per la costruzione della cultura dell'autonomia possono però talvolta tradursi in altrettanto potenti, ma pericolosi fattori di disgregazione dello Stato che tale autonomia concede. Se la storia è abbellita, mitizzata, allontanata dal rigoroso sguardo della scienza¹⁷, da utile fattore, prima, di forte coesione e, poi, di costruzione dell'identità collettiva, può trasformarsi in una legittimazione per chiedere nel presente e garantire nel futuro non solo un sempre più significativo status giuridico, ma per combattere la coesione del più grande corpo dello Stato che è fonte dell'autonomia. In questo caso la storia non è però, «lezione di quanto è avvenuto, ma piuttosto programma di rigenerazione per quello che deve avvenire»¹⁸, capzioso strumento di legittimazione per le politiche nazionaliste.

Strumenti di rivendicazione della diversità sino a riconoscersi a tal punto differenti da non sopportare di appartenere al corpo pluralistico dello Stato sono legati anche alla natura etnico-linguistica.

I partiti politici territoriali possono essere anch'essi un utilissimo fattore di costruzione dell'autonomia, ma ad un tempo si possono tradurre in uno strumento di disgregazione se l'élite politica che li dirige sposa un indirizzo così rivendicativo nei confronti dei poteri centrali da nutrire l'immaginario collettivo del corpo sociale, facendogli desiderare persino l'indipendenza. Specialmente l'esperienza della Catalogna è sotto questo profilo fortemente esemplificativa della trasformazione e della possibile degenerazione dei ricordati potenti fattori che nutrono la cultura

¹⁵ Sul complesso concetto di etnia, legato ad una serie di fattori, tra i quali il senso di appartenenza al gruppo, e l'esistenza di «tratti culturali comuni», in particolare proprio la lingua e, più in generale, sul diverso atteggiamento dello Stato nei confronti delle minoranze in base alla utile ricostruzione di R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *La cittadinanza e i diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, C. Nardocci, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Napoli, 2016, 41 ss.

¹⁶ Sull'aspetto "esterno" o "estrinseco" della lingua, come «bene giuridico connesso a una cultura che storicamente la esprime» in rapporto con «la questione della nazione, e più specificamente dello Stato-nazione», G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, 2010, 12.

¹⁷ Su tali temi, R.L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., 124 s. il quale in riferimento al País Vasco ricorda la «mitificación», secondo Fernando Savater, di un «Paese aggredito ed esistente sin dalla notte dei tempi» che è servita di successiva legittimazione persino alla violenza terrorista, sottolineando che «il vantaggio della storia è che è possibile trovare nel passato ciò che risulta indispensabile -o conveniente- per le necessità del presente».

¹⁸ Così, citando Fernando Savater, R.L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., 125.

dell'autonomia. Terreno di coltura di questa trasformazione con particolare riguardo al caso catalano sono stati proprio storia, lingua ed élite politiche.

Basti pensare quanto alla prima, all'esistenza, in gran parte mitizzata di un'antica organizzazione politica della Catalogna, avente prevalentemente la funzione di riscossione dei tributi, la Generalitat¹⁹ e di una storia gloriosa²⁰, democratica e contrapposta a quella del resto del territorio spagnolo, sostenuta da alcune correnti storiografiche²¹.

Quanto alla lingua, è un fatto invece oggettivo il consolidarsi, sin dal Medioevo, di una splendida letteratura in catalano²², ma anche lo sviluppo, dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1978, di una legislazione regionale sulla "normalizzazione" della lingua catalana (cioè sull'uso generalizzato di questa) e di un sistema scolastico di "inmersión lingüística" che si basa sul catalano, come lingua veicolare, nell'impartire la maggior parte dell'istruzione²³.

Ma il fattore forse più propulsivo delle rivendicazioni autonomistiche catalane, giunte sino alla richiesta di indipendenza, è correlato all'esistenza di partiti di "nazionalismo periferico" che, allo scopo di accrescere la loro centralità nell'ordinamento (non solo regionale) e, più di recente, di ottenere maggiori risorse economiche atte a superare

¹⁹ Si trattava della Deputació del General de Catalunya, definita nel sito della Comunità autonoma catalana, dedicato al suo Presidente (www.president.cat/), come «un organismo politico esistente sin dal basso Medioevo», «struttura dipendente dalle Corts catalanes, l'assemblea parlamentare...una tra le prime più liberali e democratiche nel contesto europeo del tempo». La Generalitat si sarebbe consolidata specialmente tra il 1359 ed il 1714, quando all'esito della guerra di successione spagnola, Filippo V di Borbone l'avrebbe soppressa, introducendo una monarchia assoluta. In tema, S. Forti, *La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia*, cit., 34.

²⁰ Sui turning points della storia catalana, identificati nel 1475 nell'unione tra Fernando d'Aragona e Isabella di Castiglia con la quale la Catalogna è diventata parte del Regno di Spagna, nelle rivolta dei mietitori e nell'adesione avvenuta nel 1641 della Catalogna alla Francia ed, infine, nella caduta di Barcellona ad esito della guerra di successione spagnola del 1714, S. Forti, *La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia*, cit., 34 ss.

²¹ Per un esame di tali correnti storiografiche che hanno sostenuto le pretese della Comunità autonoma nei confronti di uno «Stato indolente, usurpatore e incapace di comprendere la Catalogna», S. Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014, 178 ss., il quale sottolinea che proprio «la storia della Catalogna si è trasformata nell'arma più valida brandita» per giustificare le sue richieste di un maggior autogoverno.

²² In tema, S. Forti, *La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia*, cit., 33 e 37.

²³ Su tale argomento, in particolare, G. Poggeschi, *Le nazioni linguistiche della Spagna autonómica*, Padova, 2002.

la grave crisi sviluppatasi nel 2008²⁴, hanno progressivamente nutrito l'immaginazione collettiva in favore dell'indipendenza, considerata come una necessaria rigenerazione dell'ordinamento. Così operando, tuttavia, non solo hanno gravemente attentato all'unità dello Stato spagnolo, ma leso la stessa coesione esistente tra i componenti della comunità catalana, addirittura arrivando ad incrinare i rapporti tra i membri delle famiglie, talora radicalmente divisi, proprio sulla richiesta di indipendenza²⁵.

Il saggio di Roberto Toniatti, ricostruisce la cultura dell'autonomia come uno speciale *hecho diferencial* che si fonda sull'esistenza di diversi fattori identitari che da soli, in mancanza di tale cultura, non potrebbero però alimentare la capacità di governo del territorio²⁶, evoca un altro importante scenario.

Così come una pianta non può svilupparsi in un terreno desertico, anche l'autonomia necessita per sviluppare le sue radici di un ambiente protetto. Per usare un'altra metafora, la cultura dell'autonomia è una divinità a due volti: è necessaria tale cultura nella collettività popolare che dell'autonomia fruisce perché le competenze dell'ente pubblico territoriale che la realizza contribuiscano a disciplinare in modo differenziato ed adeguato i bisogni della popolazione locale, ma senza che il corpo sociale più grande, quello elevato a Stato, sia disponibile allo sviluppo dell'autonomia non è possibile che questa si realizzi compiutamente.

Informati ed aperti alla cultura dell'autonomia devono essere, cioè, anche i poteri dello Stato, in primis il Legislativo e l'Esecutivo chiamati a disciplinare normativamente e a dare attuazione concreta a tale autonomia ed ancor più gli organi di controllo e, tra questi, le Corti costituzionali, destinate in ultima analisi, come organi di "chiusura" del sistema, a bilanciare adeguatamente le esigenze unitarie espressive della sovranità dello Stato con le competenze delle autonomie

²⁴ Sull'emersione in Catalogna, specie a far tempo dal 2012, di un nazionalismo non solo fondato su cultura e lingua, ma di natura economica (legato al riappropriarsi delle risorse del territorio, senza solidarietà con il resto della Spagna) e di tipo corporativo (correlato, quest'ultimo, all'implementazione della posizione degli uomini politici o dei soggetti più significativi del territorio se questo fosse divenuto uno Stato), F. De Carreras *Los costes de la independencia*, in *La Vanguardia* 21.11.2012 e dello stesso A., *Razones del independentismo*, in *La Vanguardia* 5.12.2012. In tema, M. Iacometti, *L'accidentato cammino dello Stato autonómico spagnolo tra crisi economica e deriva soberanista: primi passi verso l'indipendenza della Catalogna?*, in *Dir. pubb. comp. ed europeo*, III, 2013, 857 s. Più di recente S. Forti, *La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia*, cit., 43 ss. sottolinea come il Governo catalano abbia canalizzato una serie di proteste di natura economica nella richiesta di indipendenza.

²⁵ Sulle élite «distruttive» (sorte, in particolare, dalla corruzione, dall'abuso di potere, dalla «perdita della dimensione morale» che dovrebbe essere legata all'esercizio di un servizio pubblico, dalla crisi dei partiti) che non perseguono progetti di inclusione, ma distruggono il tessuto sociale, J. M. Carbonell, *Les elits destructives*, in *Catalunya Plural*, 30.9.2020 che ne vede una chiara esistenza anche nel processo indipendentista catalano. Sui partiti territoriali spagnoli come fattore di sviluppo di quella degenerazione della cultura dell'autonomia che è il nazionalismo, posto che queste compagini politiche legano la loro stessa sopravvivenza alla perpetuazione e alla mancata risoluzione dei problemi di armonizzazione delle autonomie con l'unità dello Stato, R.L. Blanco Valdés, *El laberinto territorial español*, Madrid, 2014, 249 ss.

²⁶ Così R. Toniatti, *La «cultura dell'autonomia»*, quale concetto di sintesi, cit., 16 s.

che introducono differenziazione e maggiore complessità nel corpo composito, ma grazie a loro sempre più democratico e tendenzialmente più efficiente, dello Stato stesso²⁷.

Amministrare l'autonomia e, di conseguenza, consentire la differenziazione sia da parte degli organi statali, di indirizzo politico o di controllo che essi siano, è compito assai delicato, come anche le recenti richieste di attuare l'art. 116, comma 3, della Cost. hanno manifestato: non solo è necessaria una particolare sensibilità per coniugare l'unità dello Stato e l'autonomia degli enti regionali, ma questi ultimi devono dimostrare un atteggiamento cooperativo tra loro²⁸ e con l'ordinamento statale, anche se le ragioni dell'unità possono talora prevalere su quelle dell'autonomia, modificandosi nel corso del tempo e a seconda delle circostanze concrete il rapporto tra i due termini, come le recenti crisi, prima, economica e, poi, sanitaria, hanno purtroppo dimostrato.

²⁷ Su questo importante tema, R. Toniatti, La «cultura dell'autonomia», quale concetto di sintesi, cit., 17 s.

²⁸ Proprio con riguardo alla attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., pur considerando, in armonia con gli orientamenti di R. Bin, che la differenziazione è di per sé strettamente connessa al principio di autonomia, F. Palermo, Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti, in Istituzioni del federalismo, 2, 2018, 271, sottolinea che « quando l'asimmetria è ispirata a dinamiche individualistiche, l'ordinamento rischia di perdere il punto di equilibrio, mentre quando prevale una cultura dell'autonomia la capacità differenziale negli ordinamenti aumenta la valorizzazione delle differenze in un quadro cooperativo di maggiore efficacia del sistema complessivo».