Forme di autonomia territoriale ed esperienze di regionalismo asimmetrico: considerazioni di diritto comparato

di Giancarlo Rolla

Abstract: *Forms of territorial autonomy and experiences of asymmetric regionalism: comparative law considerations* - The article identifies the main types of regionalism rooted in Europe and explores the ways in which the two alternative forms of regionalism became established in Italy and Spain: devolutionary the first, and contractual, the second. Finally, it draws attention to the difficulty of implementing a *tertium genus* between special and homogeneous regionalism in Italy.

Keywords: Relationship between types of regionalism and constitutional history; Special autonomy vs. asymmetric regionalism; Consonances and dissonances between Italy and Spain; Difficulties of revising regionalism

2431

1. Il principio di autonomia territoriale secondo la tradizione costituzionale di lingua tedesca e il regionalismo italiano e spagnolo: due prospettive alternative

Il diritto comparato può essere paragonato a un ghiacciaio che, muovendosi, segue dei percorsi originariamente non previsti adattandosi alla morfologia del territorio: tale immagine descrive – a nostro avviso – bene la traiettoria seguita dal principio di autonomia territoriale, che nei diversi ordinamenti si è realizzato seguendo la “morfologia costituzionale del territorio”: tenendo conto, cioè, della cultura giuridica e della specificità dei diversi territori.

In Europa, questa evoluzione è avvenuta gradualmente, attraverso diverse tappe caratterizzate dall’affermazione del federalismo di tradizione germanica nella seconda metà del XIX secolo; dal federalismo unitario austriaco e tedesco – che ha preso forma – al termine del primo conflitto mondiale; dal regionalismo ordinario costituzionalizzato in Italia; dallo sviluppo, infine, di una pluralità di esperienze di regionalismo asimmetrico.

Il prototipo del federalismo unitario è stato individuato – come anticipato – nell’organizzazione degli Stati germanici regolata dalla Legge fondamentale dell’Impero tedesco del 1871, che si è contrapposta al federalismo svizzero e nordamericano.

In Svizzera l’opzione federale scaturì come reazione all’omogeneizzazione forzata imposta dalla Francia rivoluzionaria nel 1798: i Cantoni svizzeri, ribellandosi, sottoscrissero un patto federale che, da un lato, volle recuperare i precedenti ordinamenti cantonali e, dall’altro, affidò

alla Federazione il compito di garantire l'indipendenza e di armonizzare le molte differenze che contraddistinguevano la realtà di quel paese¹.

Nel continente Nordamericano, invece, le colonie inglesi, dopo aver dichiarato la loro autonomia dalla madre patria (1776), optarono per una “*more perfect Union*” tra gli Stati, adottando nella Convenzione di Filadelfia del 1787 una Costituzione federale, intesa come patto tra i territori delle *ex* colonie.

A tal fine, fu approvata un'architettura costituzionale caratterizzata dalla presenza in ambito federale di organi di rappresentanza sia nazionale (la Camera e il Presidente) che statale (il Senato); dall'adozione della tecnica degli *enumerated powers* per definire le competenze riservate alla Federazione; dalla presenza di clausole a garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento come la *supremacy clause* o lo *spending power*. Mentre l'attribuzione degli ambiti di competenza riguardava l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche – dall'attività normativa a quella amministrativa e giurisdizionale –. Infine, la codificazione dei diritti fondamentali dell'individuo fu riservata ai singoli Stati, demandando alla Federazione la competenza di regolare solo le posizioni soggettive che necessitano di un trattamento omogeneo.

Invece, l'organizzazione costituzionale dell'Impero tedesco delineò una forma di Stato “di tipo nuovo” che si reggeva sull'equilibrio tra poteri fondamentali: costituiti da un *Bundesrat* rappresentativo grazie alla presenza dei Sovrani dei diversi territori; da un *Reichstag* eletto a suffragio universale e rappresentativo del popolo, che doveva costituire un argine alle istanze particolaristiche dei territori. Mentre le competenze normative attribuite all'Imperatore erano funzionali ad assicurare l'uniformità normativa dell'Impero e il suo spirito unitario².

Agli inizi del secolo XX, dal tronco del federalismo unitario tedesco germogliarono due nuovi “tipi” di autonomie territoriali: il federalismo austro-tedesco (1919-20) e lo Stato integrale della Seconda Repubblica spagnola (1936).

Nel primo caso, la sovranità – allocata nello Stato federale – veniva distribuita, secondo criteri devolutivi, tra i diversi territori; inoltre, l'ordinamento si ispirava ai criteri di omogeneità e di lealtà federale, oltre che al principio bicamerale: l'omogeneità consentiva alla Federazione di intervenire in materie di spettanza dei *Länder* al fine di evitare squilibri tra le comunità territoriali; la lealtà federale – a sua volta – vincolava la Federazione e i territori a tenere una condotta rispettosa del principio di collaborazione e di solidarietà. Infine, il bicameralismo – attraverso la particolare composizione della Seconda Camera – valorizzava la partecipazione dei *Länder* alla formazione della politica nazionale.

Alla breve e tribolata esperienza della Seconda Repubblica spagnola (1931-1936) va ricondotta l'esperienza della forma di Stato integrale, che ha favorito il passaggio dalla prospettiva federale a quella regionale. I costituenti repubblicani, nonostante l'intenzione iniziale di dare vita a

¹ Si trattò, in particolare, delle differenze religiose (tra protestanti e cattolici), politiche (tra conservatori e giacobini), ed economiche. Per una panoramica storica si veda: W. Martin, *Histoire de la Suisse. Essai sur la formation d'une Confédération d'états*, Paris, 1926; E.R. Papa, *Storia della Svizzera dall'antichità ad oggi. Il mito del federalismo*, Milano, 1993; M. Bridel, *L'esprit et le destin de la Constitution fédérale de 1848*, Lausanne, 1949.

² Così S. Ortino, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, 1993.

“nuova Cadice repubblicana”, trassero una limitata ispirazione dalla storia costituzionale spagnola; mentre fu più significativa l’influenza esercitata dalla Costituzione messicana del 1917 e dalla dottrina di lingua tedesca.

In particolare, la Costituzione messicana suscitò interesse per l’apertura a diritti sociali, mentre la Costituzione tedesca del 1917 influò sul riparto delle competenze tra i livelli istituzionali; inoltre, il pensiero di Jellinek e di Kelsen fu tenuto presente al momento di precisare la differenza tra legalità e costituzionalità o di istituire un giudice costituzionale che si ispirasse al sistema di giustizia costituzionale austriaco del 1920³.

La forma di Stato integrale si ispirò al federalismo tedesco a proposito dei criteri di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali, dell’introduzione della clausola di supremazia del diritto statale, della possibilità di attribuire alle Regioni una competenza attuativa delle materie statali e della riserva allo Stato di una competenza in tutte le materie non espressamente riconosciute dagli Statuti alle singole Regioni.

Inoltre, l’art.14 della Costituzione elencava le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre quelle riservate alla disciplina regionale dovevano essere inserite nei rispettivi Statuti di autonomia: formula utilizzata dai costituenti italiani in materia di potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale⁴.

La disciplina del regionalismo emergente dalla Costituzione spagnola del 1931 ispirò – a sua volta – la forma di Stato (*Estado autonómico*) introdotta dalla Costituzione spagnola del 1978: essa si basa sul principio dispositivo che, consentendo ai territori di acquisire le competenze di cui hanno bisogno “por su grado de cultura y de progreso”, offre ai territori diverse opzioni, in grado di generare un’asimmetria sia sotto il profilo delle competenze che delle regole di organizzazione.

Questo assetto istituzionale fu pensato, soprattutto, per dare una risposta alle esigenze di autogoverno della Catalogna, dei Paesi Baschi e della Galizia; ma – nel contempo – offrì anche ad altri territori la possibilità di accedere a un proprio *status* di autonomia.

Oggi, l’Italia e la Spagna esprimono due esperienze contrapposte di regionalismo maturo.

³ L’art. 100 della Costituzione statuisce che quando un giudice deve applicare una norma che considera contraria alla Costituzione è obbligato a sospendere il procedimento e consultare il *Tribunal de garantías constitucionales*. Tale soluzione ispirò non solo il legislatore italiano, ma anche la Costituzione di Cuba del 1940, favorendo l’apertura in America latina di un ponte verso i sistemi concreti di giustizia costituzionale

⁴ In materia si vedano i contributi di: J.L. García Delgado (ed), *Las orígenes culturales de la II República*, Madrid, 1993; N. Pérez Serrano, *La Constitución española (9 diciembre 1931)*, in *Revista de derecho privado*, 8, 1932, 13 ss.; J. Oliver Araujo, A. Ruiz Robledo, *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, Madrid, 2021. Per ulteriori riferimenti dottrinali si rinvia a: L. Jimenez De Asua, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946; C. De Cabo, *La República y el Estado liberal*, Madrid, 1977; A. Hernandez Lafuente, *La Constitución de 1931 y la autonomía regional*, Madrid, 1978; L. Martin Retortillo, *La experiencia de los Estatutos de autonomía en la Segunda República española*, in *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Zaragoza, 1980, 67 ss.; C.A. Chernichero Diaz, *Constitución española de 1931: la articulación de las Regiones Autónomas en el Estado*, in *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Madrid, 2006, 4511.

La Costituzione spagnola del 1978 si è ispirata al principio “dispositivo” – già presente nell’idea di Stato integrale della Seconda Repubblica spagnola –, dando vita a un tipo di regionalismo che un importante costituzionalista spagnolo ha equiparato a «un proceso de transformación del Estado que se sabe perfectamente donde comienza pero que el nuestro hombre no sabría decir donde termina»⁵.

In effetti, le variabili previste dal testo costituzionale erano molteplici. Per istituire una Comunità autonoma si potevano seguire tre procedure alternative: quella ordinaria disciplinata dall’art.143 Cost. (che affidava l’iniziativa alle Deputazioni di territori insulari o di Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni), quella accelerata (di cui alla prima Disposizione transitoria della Costituzione) che fa riferimento ai territori che già in precedenza avevano esercitato la loro volontà di autonomia approvando appositi Statuti; infine, quella speciale prevista dall’art.144 Cost., il quale affida alle Cortes la competenza ad autorizzare o a costituire direttamente con legge organica una Comunità autonoma per motivi di interesse nazionale. L’ampiezza delle competenze attribuibili a ciascuna Comunità varia a seconda del procedimento di accesso all’autonomia prescelto.

Da ultimo, le differenze iniziali relative all’ampiezza delle competenze da esercitare potevano essere annullate (o ridotte) dopo cinque anni dall’approvazione degli Statuti, consentendo a tutte le Comunità autonome era riconosciuta la possibilità di accedere al livello maggiore di autonomia.

Dal testo della Costituzione non emergevano, in altri termini, i caratteri dell’organizzazione territoriale dello Stato, dal momento che essi si sarebbero dovuti mettere fuoco processualmente, a seconda delle scelte che verranno compiute nelle diverse fasi costituzionali di attuazione del regionalismo⁶.

Tuttavia, immediatamente dopo il tentativo di colpo di Stato del 23 febbraio del 1981, una Commissione di esperti – istituita dal Governo e presieduta da Eduardo García de Enterría – suggerì di incanalare l’iter di istituzionalizzazione delle Comunità autonome in modo da superare, con una normativa di tipo generale, le molte alternative offerte dal modello “aperto” presente dal testo della Costituzione.

La prima tappa si propose di evitare i rischi insiti nell’indeterminatezza della formulazione costituzionale – la quale non elencava le comunità territoriali – attraverso l’esperienza delle “pre-autonomie” che ha consentito di fissare il numero delle Comunità autonome e di circoscrivere i loro ambiti territoriali (il c.d. *mapa autonómico*).

Se le autonomie provvisorie hanno preparato la regionalizzazione dello Stato, i *Pactos Autonómicos* – a loro volta – hanno consentito di orientarla, affidando a vere e proprie convenzioni costituzionali siglate tra il Governo e le principali forze politiche nazionali la scansione dei tempi di costituzione

⁵ P. Cruz Villalon, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 2006, 377.

⁶ Sulle caratteristiche generali del sistema, si veda a titolo di esempio: M. Aragón, *¿Estado jurisdiccional autonómico?*, in *Revista vasca de administración pública*, 1986, 7 ss; L. Lopez Guerra, *Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las autonomías*, in *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, 1997, 41 ss; F. De Carreras Sierra, *¿Existe un modelo de Estado?*, in *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, 1997, 95 ss.

delle Comunità autonome, la ripartizione delle competenze e la definizione dei singoli assetti costituzionali.

Questa tecnica ha consentito al regionalismo spagnolo di attuare in tempi sufficientemente rapidi il dettato costituzionale, seguendo una procedura contrattata e condivisa. Tuttavia, questa valutazione positiva deve essere temperata dall'osservazione che sia i patti sottoscritti dai due principali partiti nazionali, sia gli accordi siglati tra il Governo e i partiti nazionalisti hanno non solo limitato l'effettività del principio dispositivo, ma anche favorito la propensione a definire il sistema delle autonomie territoriali attraverso intese e procedure di collaborazione di natura bilaterale.

Tale *iter* di costruzione del *Estado autonomico* ha generato due fenomeni apparentemente contraddittori: per un verso, si è progressivamente eroso il significato del principio dispositivo e la possibilità di costruire un regionalismo differenziato, basato sul dato storico e sul riconoscimento di alcuni *hechos diferenciales*; per un altro verso, appare difficile conseguire un'intesa circa il punto di arrivo del sistema. Quasi che l'organizzazione territoriale dello Stato spagnolo debba costantemente conseguire equilibri instabili, veleggiando – come il vascello di Gordon Pym – verso l'ignoto che lo inghiotte⁷.

La regionalizzazione italiana ha assunto, invece, una caratteristica di tipo devolutivo, alla quale – con la revisione dell'art.116,3 c. Cost. avvenuta nel 2001 – è stata parzialmente affiancata la possibilità di competenze regionali asimmetriche regolate da relazioni istituzionali di tipo pattizio e di natura settoriale⁸.

Nell'esperienza italiana, invece, i costituenti italiani hanno accentuato il ruolo del legislatore nazionale nel definire i caratteri dell'autonomia, come bene evidenzia la formula dell'art. 5 Cost., ove si utilizza l'espressione "promuove" per evidenziare che il processo di costruzione del "sistema delle autonomie" ha nella Repubblica il suo *dominus*. In altri termini, autonomia dei territori e unità nazionale costituiscono non solo due qualità complementari, ma anche due principi caratterizzanti la forma di Stato repubblicana non suscettibili di revisione costituzionale (art.139 Cost.).

Coerentemente, numerose disposizioni della Costituzione del 1948 si premurarono di sviluppare il sistema delle autonomie territoriali all'interno di un contesto istituzionale attento alla cura degli interessi nazionali e dei principi unitari dell'ordinamento. Si pensi, ad esempio, all'attribuzione allo Stato della competenza di definire, nelle materie regionali, i principi della materia; oppure alla preoccupazione che i costituenti manifestarono per evitare che le differenze tra i territori menomassero i principi di solidarietà e la parità nel godimento dei diritti fondamentali.

Così come non va trascurata la previsione di un articolato sistema di controlli preventivi sugli organi e gli atti delle Regioni; nonché il divieto per le Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o che limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

⁷ Così in G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2018, 175.

⁸ Sul punto si veda *infra*.

2. I principali fattori che hanno favorito, in Europa, la costituzionalizzazione dell'autonomia territoriale

Le più recenti forme di attuazione del principio di autonomia – federalismo unitario austro-tedesco, regionalismo devolutivo, regionalismo asimmetrico – rendono meno lineare la determinazione degli elementi qualificanti il regionalismo e il federalismo, che Gaspare Ambrosini aveva individuato nel fatto che, nel federalismo, le articolazioni territoriali conservavano la “qualità di Stato”, mentre le collettività regionali erano dotate di specifici diritti costituzionali senza, tuttavia, possedere tutti i requisiti necessari per essere classificati come Stati membri di un ordinamento⁹.

Attualmente, infatti, in Europa vi è un panorama articolato, che non sempre può essere ricondotto alle classificazioni consolidate e che risulta difficile ricondurre a sintesi. Infatti, la pluralità dei percorsi costituzionali intrapresi, la diversità delle soluzioni utilizzate, gli inevitabili fenomeni di ibridazione connessi alla circolazione delle esperienze giuridiche rendono impossibile inglobare le molteplici esperienze regionali all'interno dell'alternativa tra regionalismo e federalismo.

Di conseguenza, una corretta comparazione non può aver luogo utilizzando la classica distinzione tra territori sovrani o autonomi, ma deve – a nostro avviso – considerare anche altri elementi come il fattore storico, la continuità territoriale, il fattore internazionale, la presenza di minoranze territorialmente localizzate. Il territorio – sotto il profilo costituzionale – non definisce soltanto l'ambito geografico su cui lo Stato esercita la sua sovranità o le comunità territoriali godono di uno *status* di autonomia; né costituisce un elemento meramente geografico. Piuttosto è l'espressione storica e culturale di una comunità territorialmente localizzata.

In Spagna, alcune disposizioni di rango costituzionale appaiono difficilmente interpretabili senza un aggancio con la storia istituzionale di quel paese e con le specificità di alcuni territori. Ad esempio, il preambolo della Costituzione e gli Statuti di diverse Comunità fanno riferimento ai “*pueblos de España*”, mentre alcune disposizioni addizionali alla Costituzione, riconoscono la specificità di alcuni territori come i Paesi Baschi, la Navarra, le Canarie, l'Andalusia e Castilla – León. A sua volta, la prima disposizione addizionale conferisce un riconoscimento costituzionale alla *foralidad*, assicurando ad alcuni territori un complesso di poteri, di privilegi e di diritti suscettibili di tradursi in particolari competenze a favore delle rispettive Comunità autonome¹⁰.

Mentre la seconda Disposizione transitoria fa riferimento all'esperienza della Seconda Repubblica, allorché prevede un procedimento speciale per la costituzione delle Comunità autonome in quei territori che in passato *hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía*;

⁹ Si veda: G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl. e pubbl. amm. It.*, 1933, 93 ss.

¹⁰ La dottrina sui diritti storici dei territori forali è molto ampia. A titolo esemplificativo si veda: T.R. Fernandez Rodriguez, *Los derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración foral vasca*, Madrid, 1985; A. Arce Janariz, *Constitución y derechos civiles forales*, Madrid, 1987; M. Herrero De Minon, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, 1998; A. Perez Calvo, *Navarra*, in E. Espin Templado (coord), *La Constitución del 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003, 469 ss.

così come la quinta Disposizione transitoria conferisce una base costituzionale alla particolare autonomia delle Città di Ceuta e Melilla, in considerazione del fatto che esse furono incorporate nella Corona di Castiglia nel secolo XV.

A sua volta, la terza Disposizione addizionale attribuisce all'arcipelago delle Canarie un trattamento economico e fiscale specifico, che trae fondamento storico in alcune esenzioni tributarie concesse dai Re cattolici ovvero nella zona franca doganale prevista dalla legge 22 giugno 1870 e dalla legge 6 marzo 1900. Si è, in altri termini, in presenza della costituzionalizzazione di un *hecho diferencial*, consistente nella previsione che tale *régimen económico y fiscal* può essere modificato dal legislatore statale sulla base di un *informe* previo della Comunità autonoma. L'eco della storia emerge, infine, dalla formulazione dell'art.2 Cost., laddove riconosce il diritto all'autonomia tanto delle Regioni che delle nazionalità.

Anche in Italia, le peculiari competenze esercitate da alcuni territori hanno il loro fondamento in specifiche tradizioni culturali e giuridiche: il decreto luogotenenziale n.545 del 1945 motivò l'attribuzione al territorio della Valle d'Aosta di un'autonomia speciale, richiamandosi alla presenza di "condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari"; mentre, la competenza legislativa esclusiva si proponeva, tra l'altro, di assicurare la continuità delle tradizionali esperienze di quei territori¹¹. Mentre istituti tipici della legislazione austriaca, espressione della tradizione locale, sono riconosciuti ai territori di Trieste, della Venezia Giulia e Trentino¹².

Infine, il pluralismo etnico presente nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha fortemente condizionato lo stesso assetto istituzionale di quei territori. Mentre, la storia giuridica di quelle Valli ha indotto ad attribuire alla Provincia di Bolzano una competenza legislativa in materia di ordinamento "dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini"¹³.

Nel caso del Regno Unito, gli atti che hanno dato vita al processo devolutivo sono strettamente collegati alla tradizione che considerava tale ordinamento costituzionale non uno "Stato nazione", ma un ordinamento al cui interno convivono territori dotati di una propria identità nazionale e coesistono diversi sistemi legali.

Questa caratteristica è particolarmente evidente nel caso della Scozia, la cui comunità rappresenta una "*proud historic nation in the United Kingdom*"; infatti, la memoria del passato ha fatto sì che quei territori – nonostante l'incorporazione – potessero conservare un sistema giurisdizionale separato, un certo grado di autonomia nell'organizzazione politica, il riconoscimento

¹¹ Cfr., R. Louvin, *L'autonomia ritrovata: impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in G. Rolla (cur.), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2013.

¹² Cfr., D. Rossi, *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in *Federalismi*, 18, 2020, 263 ss.

¹³ Vedi: P. Piccoli, A. Vadagnini, *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010. Si veda anche: F. Zuelli, P. Schiera, *1948-1988. L'autonomia trentina. Origini ed evoluzione tra storia e diritto*, Trento, 1989; M. Garbari, D. Zaffi (cur.), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, Trento, 1995.

di specifiche garanzie per la Chiesa locale¹⁴.

Un altro fattore che ha contribuito all'introduzione di forme specifiche di autonomia è riconducibile alla presenza di minoranze linguistiche territorialmente localizzate; d'altra parte, un'autorevole dottrina ha individuato nel fattore culturale e linguistico il tratto giustificante il principio di autonomia e il presupposto per la sua vitalità¹⁵.

L'esempio più rilevante di ordinamenti modulati sulla base della pluralità linguistica presente possiamo evidenziare i casi del Belgio e delle nazionalità spagnole.

In Belgio il principio di territorialità è stato declinato in stretta connessione con il fattore linguistico: di conseguenza,

l'organizzazione dello Stato risulta modellata assecondando le «frontiere» linguistiche presenti nei diversi territori¹⁶. Inoltre, la peculiare forma regionale dello Stato è stata costruita a tappe: partendo dalla scomposizione del territorio statale in quattro regioni linguistiche - tre monolingue e una bilingue (1932-1963) - per arrivare alla revisione costituzionale del 1993 che ha sancito la natura del Belgio quale "Stato federale composto da comunità e da regioni».

Mentre, tra i passaggi intermedi appaiono significativi la creazione delle Comunità culturali (1970), l'istituzione di un *Tribunal de Arbitrage* con il compito di assicurare un corretto riparto delle competenze e la previsione di organi legislativi nelle Comunità e nelle Regioni e (1980) e l'istituzione della Regione di Bruxelles capitale (1988).

In definitiva, questa esperienza rileva come il territorio abbia segnato l'ambito di applicazione delle diverse lingue, dando vita a un monolinguisma territoriale¹⁷.

Il rapporto tra l'unità della Nazione e il pluralismo identitario è presente anche in diverse disposizioni della Costituzione spagnola: si pensi, ad esempio, al richiamo nel preambolo alla nozione di "pueblos de España", al riferimento alle "nazionalità" presente nell'art. 2 Cost., alla differenza costituzionale tra Nazione spagnola (*pueblo español en su conjunto*) e *pueblo* nel senso che la prima ha la titolarità della sovranità, mentre il secondo termine attribuisce rilevanza costituzionale al principio dispositivo, nel momento in cui si procede all'istituzionalizzazione di una Comunità autonoma¹⁸.

Inoltre, la Costituzione - a differenza del Belgio - introduce una differenziazione tra la lingua ufficiale dello Stato (art. 3,1 comma), le altre

¹⁴ Si veda: K.D. Ewing, *Il decentramento in base all'atto scozzese del 1997*, Bologna, 1999; A. Torre, *On devolution, evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, 203 ss; S. Parolari, *Il regionalismo inglese: the dark side of devolution*, Padova, 2008; C. De Caro, *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Roma, 2005; G. Caravale, *Devolution scozzese e nuovi assetti in Gran Bretagna*, in *Rass. parl.*, 2000, 659 ss.

¹⁵ Così, P. Haberle, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'atena (cur.), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 130 ss.

¹⁶ Tale espressione è mutata dal lavoro di E.A. Grasso, *I confini mobili del principio di territorialità in Svizzera e in Belgio*, in G. Rolla (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, 87 ss.

¹⁷ Così: L. Domenichelli, *Le garanzie costituzionali per i gruppi linguistici: Canada e Belgio a confronto*, in *Ist. fed.*, 6, 1988, 1148 ss.

¹⁸ Si veda, A. Pérez Calvo, *Nación, nacionalidades y pueblos en el derecho español*, Madrid, 2005, 62 ss.

lingue spagnole, che saranno ufficiali nelle singole Comunità territoriali (art. 3,2 comma), la ricchezza linguistica della Nazione che costituisce un patrimonio culturale meritevole di protezione speciale (art. 3, 3 comma).

In definitiva, si può ritenere che la scelta costituente del 1978 abbia superato il “modello” linguistico della Seconda Repubblica, che riservava la disciplina al legislatore statale, ivi compresa la regolazione dell’insegnamento del *castellano* nelle scuole primarie e secondarie (art. 50 Costituzione del 1931), alle Comunità autonome era riservata la competenza a disciplinare la co-ufficialità delle lingue parlate al suo interno¹⁹.

3. ...il fattore internazionale

Sempre più frequenti sono anche le esperienze in cui il riconoscimento di forme speciali di autonomia è promosso – talvolta imposto – da decisioni assunte in ambito sovranazionale. Questa modalità di esercizio del potere costituente rientra nel tipo delle “Costituzioni eterodirette”, una formula generale che cerca di far convivere due espressioni tra loro contraddittorie: da un lato, l’idea del potere costituente quale attività autonoma e incondizionata nei fini, dall’altro lato, il condizionamento derivante da decisioni la cui sostanza è condizionata da fattori esterni.

Questo fenomeno presenta, sotto il profilo della teoria costituzionale, delle criticità: per un verso, trasforma in finzione giuridica la natura originaria del potere costituente, in quanto le scelte fondamentali sono compiute da un soggetto esterno all’ordinamento sovrano; per un altro verso, devalizza l’effettività delle scelte costituenti in quanto manca una sostanziale identificazione tra popolo e valori codificati²⁰.

Con riferimento alla realtà europea, l’esercizio di un potere costituente interamente affidato all’ordinamento internazionale si è avuto in Bosnia Erzegovina la cui Carta costituzionale è stata definita con l’Accordo di pace di *Dayton* il quale – ponendo fine alla guerra in quei territori – ha delineato un’organizzazione statale composta da due Entità (la Federazione de Bosnia –Erzegovina e la Repubblica Sprska) e tre comunità etniche (serbi, croati e bosniaci)²¹ –. Si può richiamare anche la proposta dell’Organizzazione delle Nazioni unite relativa al futuro dell’isola di Cipro, secondo cui l’obiettivo di unificare politicamente e giuridicamente l’isola poteva essere perseguito attraverso la creazione di un’entità statale dotata di personalità giuridica internazionale e composta da due entità indipendenti (Repubblica di Cipro e Repubblica turca di Cipro del Nord)²².

¹⁹ Così: J.J. Solozabal Echevarria, *El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad lingüística como garantía constitucional*, in *Revista española de derecho constitucional*, 55, 1999, 1.

²⁰ In generale, in tema di transizioni costituzionali si vedano i lavori di: G. De Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1998; L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003; E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nella recenti costituzioni*, Milano, 2002; R. Orrù, L.G. Sciannella (cur.), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004.

²¹ Si veda: G. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall’ordinamento imposto allo Stato multinazionale imposto*, Padova, 2008.

²² In proposito, si rinvia a: F. Longo, *Un sistema presidenziale atipico: il caso di Cipro*, in *DPCE online*, 1, 2023.

Tra gli esempi di autonomie territoriali favorite da un accordo di natura internazionale si può, invece, richiamare la trasformazione in Dipartimento del territorio dell'isola di Mayotte, compiuta dalla Francia con l'approvazione della legge organica del 7 dicembre 2010. È interessante evidenziare che il riconoscimento dello *status* di autonomia territoriale fu motivato dalla volontà francese di evitare il riconoscimento da parte dell'O.N.U., dell'Unione araba e dell'Unione africana dell'indipendenza di Mayotte in quanto parte dell'arcipelago delle Comore²³.

All'interno di questa classificazione possono essere inseriti anche i regimi di specialità di due Regioni collocate ai confini nord-orientali della penisola italiana. Infatti, il dibattito statutario relativo alla Regione Trentino-Alto Adige/*Sudtirolo* non ha potuto prescindere dall'Accordo internazionale tra l'Austria e l'Italia (De Gasperi-Gruber), finalizzato a conseguire una convivenza amministrativa tra i due territori, offrendo garanzie ai tedeschi all'interno della Regione e agli italiani dentro la Provincia di Bolzano²⁴.

Anche la scelta di conferire uno *status* di specialità ai territori italiani dell'Alto Adriatico fu ampiamente condizionata dal contesto geopolitico di quell'area geografica: non va trascurato che il suo inserimento nell'elenco delle Regioni ad autonomia speciale era tutt'altro che scontato, dal momento che i costituenti erano consapevoli che la soluzione istituzionale relativa a quei territori dipendesse dai tempi e dai modi con cui sarebbe risolta la "questione di Trieste". Si avviò, quindi, un travagliato percorso politico e istituzionale che troverà il suo approdo finale solo con l'approvazione di un *Memorandum* d'Intesa concluso a Londra il 5 ottobre 1954 tra i Governi dell'Italia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti e della Jugoslavia²⁵.

Da ultimo, tra le qualità legittimanti la richiesta di differenziazione giuridica dei territori può essere richiamata anche l'insularità. Ad esempio, la Costituzione portoghese ha attribuito agli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira la possibilità di costituirsi come regioni autonome; mentre successivamente la revisione costituzionale del 1982 ha riservato ai territori la competenza a disciplinare i propri organi di autogoverno, mentre nel 1997 è stato introdotto il principio di sussidiarietà come criterio per regolare i rapporti tra lo Stato e le isole.

Un altro esempio interessante è fornito dalle isole Åland, dove vive una minoranza svedese a cui la Costituzione finlandese riconosce uno *status* speciale di autogoverno la cui modifica richiede necessariamente il consenso dell'Assemblea Legislativa delle Åland. A sua volta, la Costituzione danese ha attribuito ai territori delle isole Faroe una condizione di specialità, mentre il territorio della Groenlandia fruisce di una condizione di sostanziale

²³ Così in: E. Giannangeli, *Gli statuti delle collectivités francesi e le «specialità» territoriali oltremarine*, in G. Rolla (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, 133 ss.

²⁴ In proposito si veda: AA.VV., *Atti del Convegno di studio "A cinquant'anni dalla accordo De Gasperi-Gruber"*, Trento, 1994; M. Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, 1967; F. Zuelli, P. Schiera, *1948-1988. L'autonomia trentina. Origini ed evoluzione tra storia e diritto*, Trento, 1989.

²⁵ Vedi: M. Udina, *Trieste, Un'identità di frontiera*, Torino, 1982; D. Rossi, *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in *Federalismi*, 18, 2020.

autogoverno.

Inoltre, merita una segnalazione la peculiare disciplina francese dei territori di oltremare e delle entità ultramarine, che sembra incrinare l'omogeneità dell'unità del popolo francese e della sovranità della Repubblica, dando vita a un vero proprio "mosaico" regionale.

Se alla Corsica è stata riconosciuta la condizione di collettività a statuto particolare, ipotizzando il futuro riconoscimento di uno *status* di autonomia, nel caso dei territori di oltremare, la rigidità del principio di indivisibilità è stata attenuata attribuendo ai territori di oltremare forme di "sovranità condivisa". Mentre, la nuova Caledonia ha avviato - in seguito all'accordo di Nouméa del 5 maggio 1998 - un percorso tormentato di transizione costituzionale che potrebbe sfociare nel riconoscimento di una condizione di "Stato associato".

Nel caso specifico della Spagna, infine, la lontananza dalla madre patria ha giustificato sia il riconoscimento dello *status* di autonomia per le città di Ceuta e Melilla, sia l'attribuzione di specifiche competenze agli arcipelaghi delle *Illes Balears* e delle Canarie. Con riferimento all'arcipelago delle Baleari lo Statuto ha enfatizzato la specificità delle singole isole (Maiorca, Minorca, Ibiza e Formentera): furono previsti quattro Consigli insulari al posto di un Parlamento unitario, si introdusse una organizzazione decentrata su base insulare, si affermò che ogni isola doveva "avere la propria bandiera, la sua festa e i simboli distintivi propri decisi dai rispettivi Consigli insulari". Di conseguenza, come è stato ricordato, non è corretto parlare di popolo delle Baleari, quanto di popolo di Maiorca, Minorca, Ibiza e Formentera²⁶.

Con riferimento alle Canarie, invece, il tratto differenziale fu individuato nel regime economico e fiscale riconosciuto dalla terza disposizione aggiuntiva della Costituzione; ma anche nella natura geografica ultraperiferica dell'arcipelago, con conseguente attribuzione di speciali competenze in materia di comunicazioni, energia, immigrazione.

4. Regionalismo speciale vs regionalismo asimmetrico nell'ordinamento costituzionale italiano

Specialità e asimmetria costituiscono due forme di autonomia accomunate dall'intento di perseguire l'integrazione di un territorio all'interno dell'ordinamento generale attraverso il riconoscimento delle sue specificità. Se l'obiettivo può considerarsi comune, si presentano però differenti i modi con cui si valorizza la peculiarità di determinati territori.

Come ha efficacemente affermato un'autorevole dottrina le autonomie speciali si fondano su solide identità collettive di cui costituiscono la proiezione istituzionale²⁷.

Le motivazioni costituzionali di questo *status* sono normalmente individuabili in elementi soggettivi o oggettivi: tra i primi, si può richiamare la volontà di offrire un riconoscimento specifico sia ad alcune comunità etniche e linguistiche localizzate territorialmente, sia a territori che meritano

²⁶ Così: J. Oliver Araujo, V.J. Calafell Ferrà, *Las Islas balears: una comunidad autónoma in fieri*, in *El Estado autonómico in fieri*, Siviglia, 2005, 215 ss.

²⁷ Così, A. d'Atena, *Passato, presente e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

uno *status* specifico per motivi di natura geografica storica o geopolitica.

Per contro, l'asimmetria rappresenta una peculiare espressione del principio dispositivo, la quale è riconosciuta dalla Costituzione e il cui contenuto è determinato in via legislativa secondo un procedimento concordato con lo Stato.

Ad esempio, assumendo come riferimento l'esperienza spagnola, si nota che l'assetto istituzionale ha optato decisamente per la coesistenza tra forme di regionalismo speciale e asimmetrico.

L'art. 2 Cost., infatti, riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni, richiamando la "memoria storica" rappresentata dai territori dei Paesi Baschi, della Catalogna e della Galizia.

Ben diversa si presenta la situazione in Italia, il cui assetto costituzionale prevedeva, in sede costituente, la coesistenza tra una regionalizzazione generale e una disciplina speciale per alcuni territori che doveva essere definita sulla base di un percorso costituente autonomo rispetto al regionalismo omogeneo di tipo devolutivo.

Più specificamente, in Sicilia, la regionalizzazione fu l'esito di un accordo tra lo Stato italiano e i rappresentanti del movimento indipendentistico siciliano; mentre la costituzionalizzazione della specialità del Trentino-Alto Adige/ Südtirol e del Friuli-Venezia Giulia fu fortemente condizionata dalle delicate implicazioni internazionali che interessarono i territori posti al confine orientale dell'Italia.

A sua volta, lo Statuto della Valle d'Aosta intese offrire una particolare tutela linguistica alla popolazione, sanando i danni prodotti - durante il fascismo- dalle politiche di "italianizzazione" della Valle che avevano imposto un forte processo di assimilazione. Mentre, in Sardegna, la memoria della tradizione federalista riemerse con la caduta del fascismo, anche se il movimento sardista si presentò all'appuntamento costituente profondamente diviso tra la sua anima indipendentista e quella autonomistica: al punto che, durante il dibattito in Assemblea costituente, l'on. Lussu, consapevole della debolezza politica della proposta che la Consulta regionale stava elaborando, presentò in Assemblea costituente un emendamento (appoggiato dai componenti il Partito d'Azione) che estendeva, con poche modifiche, anche alla Sardegna la normativa relativa alla Regione siciliana. Con tale richiesta il proponente cercò di volgere a vantaggio della Sardegna la forza contrattuale della Sicilia, vista la frammentazione del dibattito che si stava sviluppando in Sardegna. Tuttavia, tale iniziativa fu recepita nell'isola come una provocazione e una lesione delle prerogative costituzionali della Consulta sarda²⁸.

²⁸ Per un approfondimento del tema si rinvia, esemplificativamente ai lavori di: A. Pensavecchio Li Bassi, *Peculiarità dello statuto siciliano del 1946*, in *Cinquant'anni dello Statuto siciliano*, Palermo, 1998; G. Silvestri, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2. Statuto Sicilia*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, Bologna, 1995, 322 ss; R. Louvin, *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Aosta, 1997; G. Contu, *Il federalismo nella storia del sardismo*, Cagliari, 1994; M.R. Cardia, *La nascita della regione autonoma della Sardegna, 1953-1948*, Milano, 1992; P. Piccoli, A. Vadagnini, *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010; M. Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, 1967; M. Garbari, D. Zaffi (cur.), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, Trento, 1995; D. Rossi, *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo*

Solo in tempi recenti, con la revisione dell'art. 116,3 c. Cost., l'ordinamento italiano si è aperto al riconoscimento di competenze asimmetriche, prevedendo la possibilità di relazioni istituzionali di tipo pattizio «limitatamente a determinate materie e seguendo uno specifico procedimento».

In ambito comparato non mancano, invero, esperienze che puntano a valorizzare forme di regionalizzazione asimmetrica che assegnano al territorio un nuovo significato costituzionale, in quanto l'esercizio decentrato di determinate funzioni non deriva dal "decentramento" di poteri statali, ma direttamente peculiarità di specifici territori.

Si tratta di una strategia differente rispetto al regionalismo omogeneo: in quest'ultimo caso, le specificità identitarie vengono "neutralizzate" attraverso l'attribuzione di comuni ambiti di competenza, mentre nel regionalismo "identitario", l'integrazione di un determinato territorio all'interno dell'ordinamento generale è perseguito attraverso il riconoscimento (e la valorizzazione) delle sue specificità.

A titolo d'esempio, ci si può riferire al processo di *devolution* che ha interessato il Regno Unito, con particolare riferimento ai territori del Nord Irlanda e della Scozia, oppure agli *hechos diferenciales*, che consentono di attribuire specifiche competenze ad alcuni territori come la Navarra, le Canarie, l'Andalusia, la Comunità valenziana e Castilla-León. Inoltre l'asimmetria si collega all'elemento dell'insularità o, più genericamente, alla lontananza dalla madre patria: si pensi alla disciplina francese dei territori di oltremare (Guadalupe, Guyana, Martinica, Réunion), delle entità ultramarine (Polinesia francese, Mayotte, San Pedro y Miquelon, Wallis e Futura), della Nuova Caledonia e della Corsica.; oppure agli arcipelaghi portoghesi delle Azzorre e di Madera.

Nei primi commenti della dottrina alla revisione costituzionale del 2001 non è mancata una certa attenzione per le potenzialità che poteva esprimere il nuovo comma terzo aggiunto all'art. 116 Cost.; esso avrebbe potuto aprire l'ordinamento regionale a una prospettiva ulteriore, basata su relazioni istituzionali di tipo pattizio e di natura settoriale – contrapposte a quelle attualmente vigenti, di natura multilaterale e paritaria –.

A tal fine, sarebbe stato opportuno precisare i tratti distintivi il regionalismo asimmetrico da quello ordinario e speciale, in modo di evitare sovrapposizioni incongrue tra i tre distinti tipi di regionalizzazione; tale precisazione avrebbe offerto un parametro di natura costituzionale da utilizzare per valutare, in sede di intesa con il Governo e di approvazione da parte del Parlamento, la congruità delle ulteriori attribuzioni rivendicate dalla Regione richiedente.

L'avvio del procedimento ("ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite ...su iniziativa della Regione interessata) sembra introdurre una novità da non sottovalutare, dal momento che sinora il regista "assoluto" del trasferimento delle funzioni stato individuato nello Stato: i Costituenti, infatti, ritennero che l'autonomia si dovesse sviluppare su impulso della legge, cui competeva determinare i principi fondamentali delle materie regionali, stabilire con apposite norme come trasferire alle Regioni le funzioni amministrative, coordinare la finanza

pubblica e il sistema tributario. D'altra parte, la formulazione dell'art. 5 Cost. utilizza l'espressione "promuove" per evidenziare che il processo di decentramento deriva dall'azione unilaterale del soggetto titolare della sovranità, cioè dallo Stato.

In questo caso, invece, il procedimento si ispira a un sistema di relazioni di natura bilaterale che, per un verso, si affianca (pur non coincidendo) a quello che regola i rapporti tra lo Stato e le cinque Regioni ad autonomia speciale e, per un altro verso, si differenzia dal "modello" generale che, in tema di leale collaborazione tra i livelli istituzionali, si impernia sulla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. In tal modo si incrinerebbe il tradizionale sistema (multilaterale e paritario), che ha assunto la forma di un regionalismo omogeneo ed uniforme.

Anche la fase dell'intesa tra lo Stato e la Regione richiedente presenta alcuni profili sicuramente innovativi rispetto alle modalità con cui sinora è avvenuto il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni ed ai Comuni. Infatti, il procedimento assume una struttura multilaterale, la quale coinvolge non solo la Regione interessata e il Governo, ma anche le forze politiche nazionali (la cui valutazione dei contenuti dell'intesa è decisiva per il buon esito del voto finale sulla legge) e le altre Regioni (indirettamente coinvolte in sede di eventuale discussione in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome).

L'utilizzabilità della disciplina dell'art. 116, 3 comma Cost. è stata vanificata dalla genericità della sua formulazione e dalla mancata armonizzazione con il regionalismo ordinario disciplinato in altre parti del titolo V della Costituzione. In altri termini, il legislatore costituzionale ha evocato una possibile, ulteriore forma di regionalizzazione, rendendola eventuale nell'*an* e incerta circa la sua configurazione concreta.

5. Una breve considerazione finale

Con la frase di cui sopra terminava il mio intervento introduttivo al Convegno Italo Spagnolo organizzato dall'Università complutense di Madrid e dall'Università di Genova sul tema "Forme di autonomia territoriale ed esperienze di regionalismo asimmetrico: considerazioni di diritto comparato.

Tuttavia, non posso esimermi dal rilevare che, nelle more di pubblicazione degli Atti, sono intervenuti due fatti costituzionalmente rilevanti che l'economia di questo contributo non può approfondire, ma apportano nuovi elementi alle considerazioni sopra sviluppate.

Mi riferisco alla legge n. 86 del 2024 contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" e alla sentenza n.192 del 2024 della Corte costituzionale che ha deciso i diversi ricorsi di illegittimità costituzionale presentati avverso la legge n. 86 del 2024.

Spetterà alla dottrina costituzionale commentare tale sentenza. Con riferimento alla legge n. 86 mi limito, in primo luogo, a precisare che non siamo in presenza di una legge di attuazione della Costituzione, in quanto tale categoria deve essere espressamente prevista nel testo costituzionale o

in una legge di rango costituzionale – come nel caso, ad esempio, dell’art. 75 Cost. o dell’art. 135 Cost. Invece, l’art. 116,3 c. Cost. non rinvia ad alcuna legge di attuazione costituzionale.

In secondo luogo, dalla lettura della legge emerge che il procedimento previsto dalla legge ordinaria non è omogeneo con le indicazioni procedurali presenti nel testo costituzionale. Infine, il procedimento individuato dalla legge n. 86 del 2024, da un lato, prevede un possibile intervento del Presidente del Consiglio per limitare l’oggetto del negoziato ad alcune materie, dall’altro lato, limita le competenze del Parlamento che deve approvarla o respingerla ma non può emendarla.

In tal modo, si sposta la centralità del procedimento a favore del Governo – che diviene il *dominus* della negoziazione –; mentre il ruolo del Parlamento risulta marginale, ridotto a mero organo di ratifica. Infine, emerge con chiarezza che il trasferimento non è limitato a singole funzioni, ma può riguardare anche intere materie.

Giancarlo Rolla
Università degli Studi di Genova
giancarlo.rolla.ge@gmail.com