

Sulla natura dell'asimmetria nei *federalising processes* c.d. "regionali": la richiesta di un'asimmetria "di punta" da parte dei partiti etnoregionalisti

di Matteo Monti

Abstract: *On the nature of asymmetry in the so-called 'regional' federalising processes: the request of a 'spearheaded asymmetry' by ethnoregionalist parties* - This article examines the asymmetrical demands of ethnoregionalist parties within the context of those federalising processes defined as 'regional states'. Focusing on Spain and Italy, the study introduces the concept of 'spearheaded asymmetry' to better understand these demands. Spearheaded asymmetry involves two key elements: the claim of maximum self-government, a temporary form of asymmetry where certain regions enjoy greater autonomy than others; and the demand for permanent differentiation, based on the linguistic or national character of the community inhabiting the region. While the first element is expected to disappear as federal consolidation occurs, the second should persist even in a fully developed federal system.

2475

Keywords: Asymmetry; Spearheaded asymmetry; National minorities; Regional state; Federalism

1. Introduzione: l'asimmetria "di punta" come concetto per spiegare le richieste asimmetriche dei partiti etnoregionalisti nei regionalismi europei

Nell'ambito dei *federalizing processes*¹ in dottrina è stato spesso proposto l'istituto dell'asimmetria come meccanismo di ingegneria costituzionale e territoriale per accomodare le richieste di autogoverno delle minoranze nazionali². La ricerca o l'attuazione di una differenziazione asimmetrica per alcune unità sub territoriali sembra emergere con maggior forza in quelle esperienze c.d. regionali o quasi-federali³, ossia in quei casi di federalismi

¹ C.J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

² Cfr. C.D. Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*, in 4 *J. Polit.* 861 (1965); R. Bauböck, *United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations*, in *ICE – Working Paper Series*, 2002, 1.

³ P. Pernthaler, *Il principio di specialità come parametro del regionalismo nel diritto comparato*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 198 ss. e 210. Nel medesimo senso: R. Toniatti, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli,

disaggregativi caratterizzati da dinamiche di decentralizzazione territoriale. Il termine “asimmetria”⁴ è peraltro un concetto poliforme e spesso usato come categoria-ombrello per ricomprendere istituti di differenziazione sviluppati in diversi ordinamenti. Partendo dall’ormai classica divisione fra asimmetria *de jure* e asimmetria *de facto*⁵, questo articolo si concentrerà sulla prima, esplorando, in aderenza con un lavoro monografico pubblicato nel 2021⁶, un concetto integrativo di questa categoria – quello di “asimmetria di punta” – per descrivere alcune dinamiche politico-istituzionali che sono osservabili all’interno dei sistemi c.d. regionali.

L’asimmetria *de iure* è un termine che può essere ricondotto a una miriade di fenomeni giuridici. In questa categoria possono essere inquadrare molteplici esperienze del diritto comparato e diverse richieste da parte delle minoranze nazionali, dallo status speciale/società distinta per il Québec di Lévesque⁷ al concetto di specialità in Italia⁸ o di *nacionalidades* in Spagna. Anche il regime recentemente proposto da Macron per la Corsica potrebbe inserirsi in questa “categoria”⁹. In questo contesto, il presente articolo analizza le richieste istituzionali dei partiti etnoregionalisti come sviluppatesi in due contesti asimmetrici e regionali, l’Italia e la Spagna, attraverso il concetto di “asimmetria di punta”. Con la formulazione di questa categoria non si vuole sostituire quella di asimmetria, ma arricchirla al fine di meglio inquadrare fenomeni che trovano una loro espressione specifica in ordinamenti ancora non pienamente federali¹⁰: si tratta quindi di un concetto

2476

2016, 40 e F. Palermo, *La specialità alla prova della riforma costituzionale ... e di se stessa*, in *Ibidem*, 275.

⁴ F. Palermo, C. Zwilling, K. Kössler (eds.), *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, 2009 e P. Popelier, M. Sahadžić, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, London, 2019.

⁵ R.L. Watts, *A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations*, in *Asymmetry series*, 4, 2005, 1.

⁶ M. Monti, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e in Spagna*, Torino, 2021.

⁷ J. Woehrling, *La reconnaissance du Québec comme société distincte et la dualité linguistique du Canada: conséquences juridiques et constitutionnelles*, in 1 *Canadian Public Policy* 43 (1988).

⁸ Sul rapporto fra asimmetria e specialità regionale si rimanda all’ampio dibattito in materia: G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, 13, 2015, 1; R. Bifulco, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, spec. 71; O. Chessa, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, 161; M. Olivetti, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D’Ignazio (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano, 2007, 63 ss.

⁹ C. Faval, *La Corsica, “l’isola che non c’è” nella Costituzione francese. Osservazioni a margine del percorso della Cullettività di Corsica verso uno statuto di autonomia*, in *DPCE Online*, 4, 2024, 3237.

¹⁰ Nella difficoltà di definire quali caratteri abbia un ordinamento federale: A. Gamper, *Global Theory of Federalism*, in *German Law Journal*, 10, 2005, 1297.

complementare a quello della più generale categoria dell'asimmetria e utile a contestualizzare al meglio alcune richieste asimmetriche emerse nei sistemi regionali.

Nell'asimmetria di punta si ricomprendono due elementi, quello di massimo autogoverno, come autogoverno superiore a quello delle altre regioni, e quello di differenziazione: mentre il primo può essere descritto come un tipo di "asimmetria temporale", il secondo assume un carattere "qualitativo" sotteso ad una asimmetria "a geometria variabile". Così formulata questa categoria assume una particolare rilevanza negli ordinamenti regionali, ove la richiesta di massimo autogoverno ("asimmetria temporale") può venire abbandonata in presenza di un'evoluzione in senso federale dello stato, pur preservandosi l'istanza di differenziazione permanente (l'asimmetria "a geometria variabile"). Il presente scritto analizza le richieste di asimmetria avanzate dai partiti etnoregionalisti¹¹ in Spagna e Italia alla luce di questa categoria. Dal punto di vista metodologico, Spagna e Italia rappresentano due casi prototipici, usando le categorie di Hirschl¹², per quanto riguarda lo sviluppo di un regionalismo c.d. asimmetrico e per la presenza di forti partiti etnoregionalisti all'interno del panorama politico-istituzionale regionale.

Per condurre questo studio si analizzeranno le esperienze politico-istituzionali di quattro regioni governate da partiti etnoregionalisti, Catalogna, Paesi Baschi, Valle d'Aosta e Sudtirolo/Alto Adige, guardando in particolare alle richieste di *Convergència i Unió* (CiU), *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), *Union Valdôtaine* (UV) e *Südtiroler Volkspartei* (SVP). Nello sviluppare questa disamina si applicherà il metodo storico-comparatistico, svolgendo una comparazione diacronica¹³ e impiegando un approccio interdisciplinare, che appare imprescindibile negli studi sui *federalismi*¹⁴.

¹¹ Secondo uno dei *cleavage* individuati nelle divisioni partitiche, ossia quello centro-periferia che contrappone i partiti con interessi locali a quelli nazionali. Cfr. S.M. Lipset, S. Rokkan, *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, New York, 1967; V. L. De Winter, H. Türsan (a cura di), *Regional Parties in Western Europe*, London, 1998.

¹² R. Hirschl, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014, 256 ss. Coerentemente con una comparazione spesso svolta fra questi due regionalismi, *ex multis*: A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e il caso spagnolo a confronto*, Milano, 2009; S. Gambino (a cura di), *Regionalismi e statuti: le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008.

¹³ G. Gorla, voce *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 930 e 939 ss. «[L]’evoluzione storica dell’istituto risulta quasi sempre di importanza preminente rispetto alla comparazione puramente sincronica e la delimitazione della ricerca va perciò normalmente effettuata con riferimento ad essa». A. Pizzorusso, *La comparazione giuridica e il diritto pubblico*, in *Il Foro Italiano*, 102, V, 1979, 137.

¹⁴ R. Bifulco, *Federalism*, in R. Masterman, R. Schütze (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, 2019, 316. Più in generale su comparazione e interdisciplinarietà: G. Bognetti, *L’oggetto e il metodo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 724.

2. La richiesta dell'asimmetria di punta in Spagna: le istanze dei partiti etnoregionalisti in Catalogna e Paesi Baschi

Per quanto riguarda il caso spagnolo, la richiesta di una asimmetria di punta da parte dei partiti etnoregionalisti è riscontrabile a partire dagli stessi dibattiti sulla redazione dell'articolo 2 della Costituzione spagnola¹⁵, rispetto al quale i nazionalisti baschi rivendicavano una differenza fra regioni e nazionalità: «[l]a nación y la región son fenómenos sociológicos distintos, en un orden jerárquico y subsuntivo de carácter vertical».¹⁶ Dall'approccio dei partiti etnoregionalisti nella Costituente appare evidente che, nell'ambito dello stato regionale che si andava costruendo, gli stessi ritenessero necessaria una diversa gradazione dell'autonomia, che garantisse alle nazionalità un regime differenziato e, insieme, di massimo autogoverno¹⁷.

Questa impostazione ben si esplicitò nella richiesta di Arzalluz (PNV) di agganciare alla Prima Disposizione Addizionale¹⁸ la facoltà di delegare materie di competenza statale ai Paesi Baschi¹⁹ col chiaro fine di permettere l'espansione della asimmetria per il *País Vasco* nel futuro. Nel momento costituente invece non sono rilevabili istanze istituzionali "esplicite" di asimmetria di punta dal lato catalano²⁰, data anche la mancanza di un'idea di modello territoriale chiara da parte del *pujolismo*²¹. Tuttavia, al momento dell'omologazione competenziale legata ai c.d secondi patti *autonomici*, nella narrativa di CiU si accusò lo stato centrale di "tradire" il patto tacito a fondamento della Costituzione²², che sarebbe stato basato sulla tutela di

¹⁵ J. de Esteban, *El naufragio del Estado autonómico (un análisis cronológico)*, Madrid, 2015, 86.

¹⁶ Don Ramón Bajo Fanlo (PNV), Emendamento n. 1100, Senato, *Índice de enmiendas por artículos*, 455.

¹⁷ «En este sustento geográfico que es España coexisten comunidades nacionales y regionales diferenciadas entre sí por muchas razones, pero quizá también por un diferente grado de voluntad de autogobierno». J.M. Bandres Molet (EE), Senato, seduta del 19 agosto 1978, 1601.

¹⁸ Sulla costituzionalizzazione dei *derechos históricos*: F.J. Corcuera Atienza, M.A. García Herrera, *La constitucionalización de los derechos históricos*, Madrid, 2002.

¹⁹ «Disposición adicional en la que se introducía, después del reconocimiento y garantía de los derechos históricos forales hecho por la Constitución, el siguiente párrafo: "A estos efectos el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia"». X. Arzalluz Antia (PNV), Congresso dei deputati, seduta del 21 luglio 1978, 4549.

²⁰ Anche se secondo alcuni autori c'era effettivamente un "patto tacito" alla base della Costituzione fra catalani e partiti spagnoli per garantire la differenziazione: M. Herrero y Rodríguez de Miñón, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, 1998, 49.

²¹ M. Caminal i Badia, *El pujolisme i la ideologia nacionalista de Convergència Democràtica de Catalunya*, in J. B. Culla i Clarà (coord.), *El pal de paller. Convergència Democràtica de Catalunya (1974-2000)*, Barcelona, 2001, 148.

²² «Un dels resultats de tot això fou la generalització autonòmica; més exacte, no és que des de Catalunya es proposés la generalització autonòmica en la forma que es vlt plantejar. No ens semblava realista i, a més, sabíem amb tota certesa que ens perjudicaria; Es més, sabíem que, en part, es feia contra nosaltres. Ho sabíem. Es reia la millor de les interpretacions perquè Espanya... deien: "Espanya no podrà acceptar que només Catalunya, Euskadi i Galicia siguin autònomes". I, en la pitjor de les interpretacions, es feia – o pot ser que es fes – per clara voluntat d'aigülar l'autonomia

un'asimmetria di punta per le *nacionalidades*. È evidente, peraltro, che la II disposizione transitoria della Costituzione Spagnola e il riconoscimento delle identità delle *nacionalidades* determinarono inizialmente la creazione di un sistema di asimmetria di punta, nel quale le *nacionalidades* si trovarono sia dotate del massimo autogoverno che di elementi di differenziazione legati ad asimmetrie permanenti (es. la tutela della lingua e di altri *hechos diferenciales*).

La richiesta di una asimmetria di punta si rese più evidente in procinto dell'omologazione competenziale come derivante dai secondi patti autonomici. In quel periodo, il parlamento catalano²³ e il parlamento basco²⁴ votarono una serie di risoluzioni pro autodeterminazione, che avevano come fine politico quello di spingere il governo centrale a riconoscere «de manera definitiva la peculiaridad de estas dos comunidades con un nivel mayor y diferenciador de competencias con respecto al resto de las demás»²⁵.

L'omologazione competenziale del c.d. *café para todos* portò, infatti, all'emergere con maggior chiarezza di queste istanze di asimmetria di punta, che tenevano insieme la richiesta di un massimo autogoverno – superiore a quello delle altre autonomie – e quella di una asimmetria permanente.

D'altronde, al momento dell'estensione delle massime competenze a tutte le *Comunidad autónomas*, il PNV palesò chiaramente la sua posizione a favore dell'aumento competenziale ma esprimendo insieme la volontà di differenziazione: «nuestro partido, al que creo que nadie discutirá su voluntad autonomista, aunque su vocación sea federalista, quiere dejar bien claro que defenderá siempre el máximo de competencias para todas las comunidades autónomas (...). Sin embargo, entendemos que la vía institucional elegida no es la más adecuada. En este proyecto subyace un modelo de uniformización del proceso autonómico. El artículo segundo de la Constitución española diferencia la existencia en el Estado español de nacionalidades y regiones. Y el propio Título VIII de la misma, así como todos los estatutos de autonomía en ningún momento contemplan la posibilidad de un proceso de homogeneización o de uniformización de las comunidades autónomas. Por desgracia, actualmente, da la sensación de que

de les nacionalitats històriques. Amb tot, no podem negar que els nostres propis plantejaments de solidaritat i de governabilitat i de gran prudència nacionalista varen aplanar el camí cap a aquesta generalització. Bé és cert també – i això ho he d'emfasitzar molt –, perquè el compromís assumit el dies d'agost, els primers dies d'agost de 1979, per la UCD i pel PSOE era molt precís, molt precís, i és un compromís que no s'ha complert; be és cert també que aquesta generalització estava prevista inicialment d'una manera diferent de com després s'ha dut a terme, molt diferent, d'una manera molt diferent». Pujol (CiU), Parlamento della Catalogna, seduta del 11 febbraio 1987, 3720.

²³ Parlamento della Catalogna, *Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local*, seduta del 12 dicembre 1989. Ove si parlava di «[R]ealitat nacional diferenciada en el conjunt de l'Estat». M. Cahner (CiU), *ivi*, 2023-2024.

²⁴ Parlamento Basco, seduta del 15 febbraio 1990.

²⁵ J. de Esteban, *op. cit.*, 71. Cfr. G. Trujillo Fernandez, *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: Contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado*, in *Documentación administrativa*, 232-233, 1992-1993, 101.

el hecho diferencial ya no existe»²⁶. Dalla posizione istituzionale del PNV è evidente che anche in uno stato federale l'idea della differenziazione fosse da mantenere, mentre in un ordinamento regionale il partito di raccolta aspirasse a ottenere maggiori forme di autogoverno rispetto alle altre regioni, ancorché fuori dai "limiti" dello *Estado autonómico* e del suo regionalismo²⁷. Nei Paesi Baschi, infatti, questa istanza di massimo autogoverno si esplicitò in richieste istituzionali per la trasmissione di nuove competenze²⁸. In Catalogna si assistette a un fenomeno analogo con le pressioni politiche della CiU che sembravano essere state accolte dalla *Comisión Delegada de Asuntos Autonómicos* e accoglibili mediante l'uso della dell'art. 150.2 della Costituzione²⁹, garantendo così nuove asimmetrie temporali per le regioni di cui alla II disposizione transitoria³⁰. All'interno di CiU, o meglio di *Convergència Democràtica de Catalunya* (CdC)³¹, si auspicava inoltre un nuovo patto con lo Stato³²: questa richiesta del nazionalismo catalano fu infine formalizzata nella Risoluzione del Parlamento catalano 679/V³³.

Le istanze di asimmetria di punta dei partiti etnoregionalisti spagnoli sono poi confluite nella *Dichiarazione di Barcellona*, mediata da Pujol³⁴: nella Dichiarazione si chiedeva uno stato asimmetrico e plurinazionale. La Dichiarazione partiva proprio dalla denuncia della frustrazione della asimmetria di punta e dello stato plurinazionale richiesto dalle

²⁶ Bajo Fanlo (PNV), Senato, Seduta del 2 dicembre 1992, 7784.

²⁷ La dottrina non ha mancato di evidenziare come alcune competenze fossero chiaramente competenze esclusive dello Stato o competenze sulle quali la giurisprudenza del *Tribunal constitucional* non era chiara: A. López Basaguren, *Trasformazioni dello Stato autonomistico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura ed 'accomodamento' a convenienza*, in *federalismi.it*, 18, 2008, 19.

²⁸ In un'intervista Ardanza rivendicò chiaramente questo aspetto di non compimento dello Statuto, come inteso dal PNV: intervista riportata in E. Aja, *Valoracion general*, in E. Aja (dir.), *Informe comunidades autónomas 1994*, Barcelona, 1995, 35.

²⁹ Come riportato *ivi*, 39.

³⁰ Come riportato *ivi*, 35.

³¹ «“El nacionalisme de CDC pretén la *realització de Catalunya com a nació en el marc de L'estat espanyol*, i això estableix uns límits de sobirania. Dintre d'aquest context pretén dur a terme l'autoafirmació nacional i assolir un autogovern eficaç (...) i també de la seva personalitat diferenciada. I per això recalem igualment el reconeixement d'aquesta personalitat diferenciada en el marc d'una Espanya plurinacional (...)”. CDC té una concepció instrumental dels poders públics, de l'estatut i de la Constitució. Aquest es el seu model estatal». Caminal i Badia, *El pujolisme i la ideologia nacionalista*, cit., 148.

³² Congresso di *Convergència Democràtica de Catalunya* del 1996: come riportato in *Idem*, 150-151.

³³ Risoluzione 679/V, “*Sobre l'orientació política general del Consell Executiu*”, Parlamento della Catalogna, seduta del 1° ottobre 1998. La risoluzione chiedeva: i) un nuovo patto con lo Stato basato sulla bilateralità; ii) l'applicazione dell'art. 150.2 per aumentare l'autonomia catalana; iii) la presentazione di un progetto per un nuovo patto fiscale Catalogna-Stato; 4) la rappresentanza della *Generalitat* negli organismi della Ue e il completamento di una serie di trasferimenti competenziali in alcune materie.

³⁴ J.L. de la Granja Sainz, *Las alianzas políticas entre los nacionalismos periféricos en la España del siglo XX*, in *Studia historica. Historia contemporánea*, 18, 2000, 164. J.L. Gomez, *A Vueltas Con España*, Madrid, 2005, 68.

nacionalidades: «[a]l cabo de veinte años de democracia continúa sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional. Durante este periodo hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado»³⁵. Il progetto di stato federale delineato dai successivi incontri di Vitoria e Santiago prevedeva una serie di asimmetrie permanenti per le *nacionalidades* e un riparto competenziale da stato federale³⁶.

In tale contesto, la dottrina più attenta evidenziò come il tratto comune alle richieste delle due principali nazionalità storiche, o meglio dei loro partiti di raccolta, si esplicasse «por un lado, en un reconocimiento pleno de su singularidad, frente al resto de las comunidades autónomas y, por otro, en un aumento de sus techos competenciales, exigiendo incluso competencias exclusivas del Estado»³⁷. In sostanza si trattava di una richiesta di asimmetria di punta, che teneva insieme sia la richiesta di massimo autogoverno asimmetrico che quella di differenziazione.

Con l'era dei nuovi statuti degli anni 2000, l'istanza dell'asimmetria di punta è emersa con maggiore forza nel discorso dei partiti di raccolta delle *nacionalidades*. Nella presentazione della riforma dello Statuto di Gernika, il *Lehendakari* Ibarretxe nel *debate de Política General* del 26 settembre del 2003 alla *Cámara vasca*³⁸ evidenziava: «[e]s una propuesta compatible con el desarrollo futuro de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico, y no nos corresponde prejuzgar el desarrollo del modelo de estado ni la tendencia que legítimamente le quieran imprimir otros pueblos».³⁹ La proposta di Statuto del PNV aspirava, nelle parole del leader del PNV, a «tener más competencias que las actuales, porque interpretamos que así lo desea la mayoría de la sociedad vasca. Pero aspiramos a tener no sólo más cantidad, sino, sobre todo, más calidad en nuestro autogobierno»⁴⁰. A prescindere dalle derive secessioniste assunte dal *Plan Ibarretxe*, la richiesta che vi era alla base appare quella della asimmetria di punta. D'altronde anche il *c.d. "Documento Guevara"* (*Bases para la actualización y reforma del Estatuto de Autonomía*) prodotto dai socialisti baschi e dalle forze autonomiste sembrava porsi nella stessa direzione della ricerca e affermazione di una "asimmetria di punta" nell'ambito di uno stato regionale⁴¹.

³⁵ Dichiarazione di Barcellona, consultabile al seguente link <http://www.filosofia.org/his/h1998bar.htm> (ultimo accesso il 5 ottobre 2024). Si veda al proposito: C. Powell, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, 2001, 597.

³⁶ Caminal i Badia, *El pujolisme i la ideologia nacionalista*, cit., 155, nota 35. Cfr. X.M. Núñez Seixas, *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*, Barcelona, 1999, 163.

³⁷ J. De Estaban, *op. cit.*, 213.

³⁸ Parlamento Basco, seduta del 26 settembre 2003.

³⁹ Ibarretxe Markuartu (PNV), *ivi*, 28.

⁴⁰ *Ibidem*, 36.

⁴¹ Cfr. J.M. Castells Arteché, *País Vasco*, in J. Tornos Mas (dir.), *Informe comunidades autónomas 2004*, Barcelona, 2005, 513.

Nello specifico, la proposta di Statuto del *Plan Ibarretxe* incorporava un ampissimo trapasso di competenze: l'articolo 41 e i seguenti disegnavano una complessa ripartizione competenziale descritta spesso come federale o confederale⁴². Si prevedevano competenze statali (art. 45), regionali (art. 43 e 46) e di esecuzione regionale (art. 44), con una clausola residuale in favore della regione. Si predisponeva inoltre anche la possibilità di emanare diritti fondamentali baschi, implementando quelli spagnoli ed europei (artt. 10 e 11)⁴³. Si predisponavano anche forme di raccordo con lo Stato sia attraverso istituti quali il *Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado* (art. 16) e la *Comisión Bilateral Euskadi-Estado* (art. 15) che tramite la rappresentanza dei Paesi Baschi negli organi federali/statali. Infine, si stabiliva il riconoscimento e la protezione dell'*Euskera* a livello di stato centrale spagnolo, con l'istituzione di un regime di co-ufficialità (art. 8). Come si può desumere da questa breve e sintetica analisi del contenuto della proposta Ibarretxe, a prescindere dagli aspetti secessionisti che potevano connotarla, la stessa tendeva a delineare una divisione competenziale di stampo federale e, soprattutto, un impianto istituzionale di tipo federale. La richiesta, dunque, sembrava quella di uno stato federale sul modello di quelli duali («compuesto, plurinacional y asimétrico»): se il carattere federale garantiva l'accesso a tutte le altre regioni al massimo autogoverno, si contemplavano tuttavia asimmetrie per il solo *País Vasco* dal punto di vista dei meccanismi di bilateralità e della tutela dell'*Euskera*.

Una simile dinamica si ebbe in Catalogna, ove a seguito del c.d. *Pacto del Tinell* (*Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*)⁴⁴, si sviluppò l'accordo di governo fra *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV) ed *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) che avrebbe condotto all'emanazione del secondo statuto di autonomia⁴⁵. Come nel caso del *Plan Ibarretxe* è evidente come l'asimmetria di punta fosse un obiettivo precipuo della proposta di Statuto.

Gli obiettivi della proposta del governo delle sinistre erano infatti: «primero, otorgar un trato jurídico singular a Cataluña, dada su condición de nación, que permitiera distinguirla de las demás comunidades autónomas; y, segundo, aumentar y garantizar las competencias de la Generalitat y su financiación. En definitiva, aumentar la esfera de autogobierno a costa de

⁴² Sulle problematiche precedenti in tema competenziale e su come il *Plan* poteva impattarvi: J. Tornos Mas, *La opción estatutaria*, in AA.VV., *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, Oñati, 2003, 341 ss.

⁴³ Sulla compatibilità dei diritti a livello statutario con la Costituzione spagnola si permetta un rimando a M. Monti, *L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo fra identità, uguaglianza e visioni federali o regionali dello Estado Autonomico*, in *DPCE Online*, 3, 2019, 2093.

⁴⁴ O. Barberá, A. Barrio, J. Rodríguez, *Cambios políticos y evolución de partidos en Cataluña (1995-2007)*, in *Working Papers ICPS*, 277, 2009, 12.

⁴⁵ Cfr. J. Tornos Mas, *Los estatutos de autonomía de Cataluña*, Madrid, 2007, 104 e M. Iacometti, *Nuovo Governo della Generalitat catalana e nuove prospettive per l'Estado autonómico spagnolo?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2004, 274.

diferenciar a Catalunya del resto de comunidades»⁴⁶. L'art. 3 del Progetto dichiarava la natura plurinazionale della Spagna a cui seguivano le prerogative della *Generalitat* nella nomina dei membri di alcuni organi statali (art. 180 e ss.) e l'istituzione di una commissione bilaterale. Inoltre, si prevedeva un importante sistema di diritti catalani al Titolo I e il c.d. *blindaje competencial*, oltre un ampliamento del *marco* competenziale della Catalogna (Titolo IV). Insomma, il progetto originale di Statuto, prima del suo passaggio alle *Cortes*, proponeva una asimmetria di punta che garantisse una posizione di differenziazione e di massimo autogoverno asimmetrico (oltre i limiti dello *Estado autonómico*⁴⁷) alla Catalogna⁴⁸. Il progetto suggeriva dunque la costruzione di uno stato federale – in cui tutte le regioni avrebbero potuto accedere al massimo autogoverno – ma contemplava al contempo il riconoscimento delle peculiari caratteristiche della Catalogna come nazione (leggasi asimmetrie permanenti)⁴⁹. Tali richieste asimmetriche nel caso catalano sono state percepibili fino al 2012⁵⁰, ossia prima della fase acuta del *procés*⁵¹.

Dall'analisi di queste richieste è possibile evidenziare come l'istanza autonomista delle regioni governate da partiti etnoregionalisti sia inquadrabile nella categoria dell'asimmetria di punta, come richiesta di una asimmetria temporale (massimo autogoverno), che possa andarsi a esaurire in uno stato federale, e di una asimmetria permanente legata al carattere identitario delle *nacionalidades*. Interessante a tal proposito apparirà in futuro esplorare come e se queste richieste di asimmetria di punta si rifletteranno nel quadro post-*procés* catalano e in relazione ai tentativi di riformare lo Statuto di *Gernika* nei Paesi Baschi⁵².

⁴⁶ F. de Carreras Serra, *Los objetivos del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010*, in *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho*, 20, 2010, 45. «El texto aprobado parte de la afirmación de Cataluña como Nación y reivindica los derechos históricos de la misma para recibir un trato singular dentro del Estado español». J. Tornos Mas, *Los estatutos de Cataluña*, cit., 120.

⁴⁷ Si trattava di un nuovo tipo di statuto, diverso da tutti quelli precedenti: J.M. Castellà Andreu, *El Estatuto de Autonomía en la STC 31/2010*, in *Revista general de derecho constitucional*, 13, 2011, 24.

⁴⁸ F. de Carreras Serra, *op. cit.*, 45-46.

⁴⁹ Il fine era quello di uno stato federale asimmetrico mediante lo «desenvolupament federal del pacte constitucional i estatutari, que ha d'articular adequadament l'Espanya plural i el reconeixement de Catalunya com a nacionalitat històrica». Parlamento della Catalogna, *Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern*, seduta del 5 dicembre 2002, 79.

⁵⁰ M. Monti, *Federalismo disintegrativo?*, cit., 209 ss.

⁵¹ Su cui *ex multis*: G. Ferraiuolo, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *federalismi.it*, 17, 2017, 1 e G. Poggeschi, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli, 2018.

⁵² Sulle più recenti evoluzioni post elezioni autonome: L. Frosina, *Il ritorno alla normalità politico-istituzionale. Dalla questione catalana al rinnovo del Consiglio Generale del Potere Giudiziario*, in *Nomos*, 2, 2024, 15 ss.

3. La richiesta dell'asimmetria di punta in Italia: le istanze dei partiti etnoregionalisti in Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta

Una simile dinamica volta alla richiesta di una asimmetria di punta è anche osservabile nel processo di regionalizzazione italiano. Le richieste dei partiti di raccolta della minoranza sudtirolese e di quella valdostana sembrano infatti riprodurre la richiesta di una asimmetria di punta. Nel contesto italiano, occorre innanzitutto evidenziare come i partiti delle minoranze non parteciparono al momento costituente, quelli sudtirolesi a causa della mancanza di elezioni nelle zone soggette a controllo e dispute internazionali, mentre quelli valdostani a causa della vittoria nel seggio per la costituente di un autonomista non affiliato alla neonata UV⁵³. Tuttavia, già dalla Dichiarazione di Chivasso del 1943, l'elemento dell'asimmetria di punta era evidente nella posizione delle minoranze: «[1]a dichiarazione finale, modificando sul punto il testo Peyronel, che a sua volta ha recepito il testo Chabod limitandosi ad aggiungere che dalle regioni italiane le valli alpine bilingui “dovranno essere distinte come circoscrizioni cantonali (Cantone della valle d'Aosta, Cantone delle valli Valdesi, Cantone dell'Alto Adige)”, è ben altrimenti incisiva perché inserisce il problema in una visione che postula il federalismo sia per l'Europa, sia per l'ordinamento dello Stato italiano»⁵⁴.

L'impostazione di una asimmetria di punta era dunque rilevabile nella richiesta di un regime cantonale per le regioni delle minoranze, che *ex se* integrava l'istanza di un massimo autogoverno già di tipo federale e di un riconoscimento di elementi di asimmetria permanente legati alla tutela dei gruppi linguistici. In questo senso, è evidente che il regime cantonale svizzero era chiaramente il modello di riferimento dell'UV per l'autonomia della Valle⁵⁵: «la Valle d'Aosta rivendicava dall'Italia uno Statuto speciale che le assicurasse “une souveraineté analogue a celle des canton suisses”»⁵⁶.

In Alto Adige/Sudtirolo la principale problematica riguardava, invece, la regione unica separata dal Trentino⁵⁷, come successivamente richiesto

⁵³ Anche se il costituente valdostano, Bordon, sembrava aderire all'idea dell'asimmetria di punta, rilevando di non avere «nulla da obiettare a che si emanino “Statuti” – o meglio “Regolamenti” – per ogni regione», ma osservando anche che «non tutte le Regioni vanno poste su uno stesso piano, perché l'effetto giuridico della legge, rispetto all'autonomia, ha un carattere costituzionale speciale per le quattro Regioni di cui all'art. 2, ed un carattere generale rispetto alle altre», evidenziando poi «il tipo particolare di autonomia che si è dato alla Val d'Aosta». Bordon (Aut.), Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, seduta del 15 dicembre 1946, 714.

⁵⁴ E. Rotelli, *La genesi dell'autonomia regionale valdostana*, in *Il movimento di liberazione in Italia*, 111, 1973, 10.

⁵⁵ A. Lucat, P. Momigliano Levi, *Documenti per la storia dell'Autonomia valdostana (1943-1948)*, Aosta, 1988, 18. Si veda anche il Progetto di Statuto elaborato dal Consiglio della Valle nelle sessioni del 6, 13 e 20 febbraio e del 3 marzo 1947.

⁵⁶ P. Momigliano Levi, *Due decreti per un'autonomia di frontiera*, in D. Rocca (a cura di), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, 124.

⁵⁷ Il modello di riferimento era però sempre quello di uno stato federale: il Progetto SVP del novembre 1946-maggio 1947 (A. Piccoli, P. Vadagnini, *Il cammino dell'autonomia nei progetti per lo statuto speciale del 1948*, Trento, 1988, 216 ss.) era

anche da un progetto di riforma costituzionale presentato nel 1958⁵⁸. Quello che si può però evidenziare è che, dato il congelamento delle regioni ordinarie, le regioni speciali risultavano di per sé dotate di una asimmetria sia temporale che permanente inquadrabile nel concetto di asimmetria di punta. Fino agli anni '70, infatti, le regioni speciali furono le sole istituite, cosa che garantì loro quindi un regime unico all'interno dell'ordinamento italiano. Le richieste di asimmetria di punta sono dunque più facilmente individuabili a partire dall'istituzione delle regioni ordinarie.

In procinto della creazione delle regioni ordinarie, per quanto riguarda il caso sudtirolese, si può osservare come durante la c.d. *Commissione dei diciannove*, in particolare nelle osservazioni della c.d. “velina Rossi”, siano rilevabili i caratteri dell'asimmetria di punta nelle istanze della SVP. In tale velina si evidenziava come, da una parte, l'autonomia fosse dovuta alla Provincia di Bolzano in ragione del suo dato etno-culturale, in quanto «agli effetti dell'attuazione dell'Accordo di Parigi deve essere considerata essenziale solo l'autonomia da darsi alla Provincia di Bolzano», e, dall'altro, che la Regione partisse dal minimo delle competenze delle altre regioni e che fosse necessario rimediare, «[q]ueste materie sono oggi attribuite a tutte le Regioni a statuto speciale ed in maggior parte anche a quelle a statuto normale, chiaro indizio che si tratta di materie che vanno regolate in corrispondenza agli interessi ed alle esigenze di carattere locale»⁵⁹. Inoltre, i riferimenti al trattamento delle altre autonomie speciali⁶⁰ sono il segno della necessità percepita sia di mantenere la differenziazione, come legata al carattere linguistico dell'autonomia sudtirolese, che di acquisire il massimo autogoverno previsto nell'ordinamento vigente. E, d'altronde, i risultati della Commissione furono un'asimmetria rispetto alle Regioni a statuto speciale, o “una specialità nella specialità”: l'autonomia derivante dal Pacchetto «va inquadrata come un assetto articolato di confluenza di due aree tematiche e dei relativi istituti propri del diritto costituzionale: l'autonomia di governo territoriale e la tutela del pluralismo dei gruppi linguistici»⁶¹. Rispetto al nuovo Statuto emanato a partire dai lavori della

strutturato su un'autonomia dai tratti federali con elementi di asimmetria, come la partecipazione del Presidente della Regione ai Consigli dei Ministri nazionali con voto deliberativo quando si discutono questioni di competenza della Regione (art. 24) o come la previsione di una sezione autonoma della Corte Costituzionale (art. 45).

⁵⁸ Tinzi ed altri: Modifica degli articoli 116 e 131 della Costituzione e Statuto speciale per il Sudtirolo - Tirolo del sud, Atto C.3512 del 4 febbraio 1958, 2.

⁵⁹ Osservazioni della Südtiroler Volkspartei in M. Marcantoni, G. Postal, *Il Pacchetto. Dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Trento, 2012, appendice, 312 ss. (spec. 313).

⁶⁰ A.E. Alcock, *The History of the South Tyrol question*, London, 1970, 415; M. Marcantoni, G. Postal, *op. cit.*, 322.

⁶¹ R. Toniatti, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 42.

Commissione, che ricomprendeva questa asimmetria nella specialità⁶², la SVP esplicitò tuttavia chiaramente come «alla luce della nuova esperienza regionale che l'Italia sta attualmente iniziando, l'una o l'altra impostazione troppo ristretta del nostro nuovo statuto potrebbe perfino risultare superata»⁶³. Appare evidente come per la SVP, nel contesto di uno stato regionale, il carattere di massimo autogoverno dell'asimmetria di punta non potesse andarsi ad esaurire e lo Statuto non potesse ritenersi il punto di arrivo dell'autogoverno della regione speciale (*rectius* della Provincia di Bolzano⁶⁴).

L'istanza di un'asimmetria di punta per le regioni abitate da minoranze è anche evidente nelle parole di uno dei principali ideologi dell'UV, Bruno Salvadori, che, durante il dibattito sull'estensione alla Valle d'Aosta di determinate funzioni amministrative già attribuite alle regioni ordinarie, sembrava richiedere per la Valle un regime asimmetrico di punta nell'ambito di uno stato regionale, rifiutando l'equiparazione competenziale con le regioni ordinarie: «[a]u-delà de ces considérations en sens positif, le problème de fond de la situation valdôtaine reste ouvert: notre Région à Statut spécial, qui n'ayant pas obtenu les différents "pacchetti" d'autres Régions à Statut spécial, est, comme je disais au début, pratiquement au même niveau des Régions à Statut ordinaire»⁶⁵. Pertanto, se l'idea della differenziazione permanente sulla base del dato linguistico-culturale rimane alla base della specialità, la richiesta dei partiti etnoregionalisti valdostani era però anche quella di ottenere il massimo autogoverno all'interno ordinamento vigente. Dal 1970, l'obiettivo ultimo dell'UV era stato, d'altronde, formalizzato nel c.d. "federalismo integrale" sul modello svizzero⁶⁶.

La richiesta di una asimmetria di punta è poi emersa con particolare chiarezza nel periodo del dibattito sulla riforma del modello territoriale dello stato, culminato nella revisione costituzionale del 2001. In questa prospettiva, un progetto esplicativo è quello elaborato dall'Assemblea

⁶² Si vedano gli artt. 8 e 9 che regolano il regime delle competenze regionali. Si consideri anche la possibilità per il Presidente della Provincia di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri quando si tratta di questioni relative all'autogoverno provinciale (art. 52) e il Titolo VI intitolato "Finanza della regione e delle province" che inaugura un sistema fiscale speciale. Si possono poi menzionare i meccanismi bilaterali con lo Stato delle cosiddette Commissioni dei 12 e dei 6, cioè le Commissioni bilaterali regionali e provinciali (art. 107).

⁶³ Mitterdorfer (SVP), Camera dei Deputati, seduta del 15 luglio 1971, 30113.

⁶⁴ D'altronde, come rilevato da Pizzorusso, dopo il secondo statuto di autonomia «la Provincia di Bolzano (...) ha assunto una posizione paragonabile a quella delle regioni a statuto speciale (ma per certi versi caratterizzata da un'autonomia ancor più accentuata e garantita)». A. Pizzorusso, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Bologna, 1995, 548.

⁶⁵ Salvadori (UV), Consiglio Regionale Valle d'Aosta, oggetto n. 580 del 5 dicembre 1979.

⁶⁶ A.E. Mannello, *L'Union Valdôtaine e il federalismo. La riforma dello Stato tra storia e politica del movimento autonomista*, Quart, 2006, 130.

regionale del Trentino-Alto Adige nel 1991⁶⁷. In tale progetto si richiamava chiaramente la necessità di una federalizzazione dell'Italia che mantenesse le prerogative asimmetriche della regione e delle province speciali⁶⁸. Anche il c.d. progetto Zeller-Brugger-Widmann⁶⁹, che proponeva la costituzione di una repubblica federale sui modelli germanici (tedesco e austriaco), non intaccava la natura asimmetrica della specialità regionale di cui all'art. 116 Cost.⁷⁰. In conformità con tale approccio, si può anche rilevare come la mozione n. 253/00, "Difendere l'autonomia altoatesina nella riforma dello Stato", presentata al Consiglio provinciale di Bolzano prendeva atto delle richieste di alcuni governatori regionali di eliminare la specialità in caso di svolta federale dell'ordinamento⁷¹, evidenziando la necessità di mantenere l'asimmetria della "provincia" che è a «tutela della popolazione tedesca e ladina in Provincia di Bolzano e pertanto deve durare finché l'Alto Adige continua a far parte dello Stato italiano. Il cosiddetto secondo statuto di autonomia comprende irrinunciabili clausole di tutela per il gruppo etnico tedesco e ladino, che devono rimanere anche se lo Stato italiano dovesse essere riformato nei suoi principi costituzionali. Ogni Regione a statuto speciale ha una situazione particolare a motivo della sua storia e dei suoi caratteri culturali, territoriali ed etnici. Questa situazione particolare esige il mantenimento delle autonomie speciali anche in futuro»⁷². In questa dichiarazione è evidente il carattere temporale della richiesta di massimo autogoverno nell'idea di asimmetria di punta dei partiti etnoregionalisti: se tale richiesta potrebbe venir meno nel caso dell'istituzione di uno stato federale, dovrebbe tuttavia nello stesso essere garantita l'asimmetria permanente legata al dato etnico-linguistico.

Una simile posizione rispetto all'asimmetria di punta era espressa dalla *Union Valdôtaine*, che riteneva dovessero sussistere elementi di

⁶⁷ Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, seduta del 19 febbraio 1991.

⁶⁸ «L'autonomia speciale dell'Alto Adige e del Trentino "va comunque salvaguardata ed ulteriormente rafforzata dinamicamente" e "dovrà avere un compito propositivo e propulsore in Italia"», come riportato in O. Peterlini, *Evoluzione in senso federale e riforma costituzionale in Italia*, Innsbruck, 2008, 22, a cui si rimanda per ulteriori osservazioni.

⁶⁹ Per un'analisi approfondita: R. Toniatti, *Il progetto Zeller-Brugger per lo Stato federale italiano*, in S. Ortino, P. Pernthaler (a cura di), *Il punto di vista delle autonomie speciali: la riforma costituzionale in senso federale*, Trento, 1997.

⁷⁰ Art. 48, Progetto Zeller-Brugger-Widmann, Proposta di legge costituzionale n. 3709, presentata il 18 gennaio 1996.

⁷¹ «Nell'ambito del recente dibattito sulla riforma dello Stato i presidenti di diverse Regioni, fra cui quello della Lombardia Roberto Formigoni, hanno chiesto l'abolizione degli statuti di autonomia delle Regioni a statuto speciale. Formigoni e colleghi motivano la propria richiesta col fatto che in seguito a una riforma dello Stato in senso federalista, tutte le Regioni otterrebbero estese autonomie rispetto a Roma, il che renderebbe gli statuti speciali inopportuni o superflui. Dal punto di vista dell'Alto Adige, la richiesta di Formigoni e di altri presidenti di Regione è da respingere decisamente». Mozione n. 253/00 "Difendere l'autonomia altoatesina nella riforma dello Stato", Consiglio provincia Bolzano, seduta del 6 marzo 2001, 45.

⁷² *Ibidem*, 45.

differentiazione⁷³ anche in un eventuale stato federale italiano, quindi elementi di asimmetria permanente: «[m]ais dans cette croissance des compétences régionales est-ce qu'il a encore raison d'exister une spécialité? La réponse (...) c'est une réponse positive; même en souhaitant que toutes les régions aient non seulement les compétences qu'ont les Régions à Statut spécial aujourd'hui, mais supérieures, nous pensons qu'une diversité doit quand même exister entre les régions et au moins une partie des Régions à Statut spécial parce que des problèmes persistent quand même. Il s'agit de problèmes de type linguistique, de type culturel, de type scolaire, qui doivent pouvoir nous différencier par rapport à d'autres régions (...). Je parle des langues historiques que ces Régions doivent sauvegarder pour sauvegarder leur culture originelle»⁷⁴. In questo senso, dunque, è chiaro che nella prospettiva dell'UV anche in un eventuale stato federale⁷⁵ sul modello svizzero, come da proposta Caveri alla Camera dei Deputati nel 1997, si sarebbero dovute mantenere alcune asimmetrie permanenti⁷⁶. Questo fu anche ben esplicitato nella risoluzione "Initiative pour la réforme de l'Etat italien dans une optique fédérale" del 1994 che espressamente rimarcava come il consiglio regionale «[c]onfirme l'engagement pris au sujet de la réforme de l'Italie dans une optique fédérale et en même temps souligne la nécessité de sauvegarder expressément les autonomies spéciales vis-à-vis de tout type de réforme de l'organisation régionale visant à effacer les particularités qui les distinguent».⁷⁷ In una dichiarazione del 1997 si tracciavano chiaramente le coordinate del futuro stato federale: con l'istituzione della camera delle Regioni, la partecipazione alla scelta dei giudici costituzionali da parte delle Regioni e la possibilità, per ogni Regione, di acquisire i massimi poteri (affiancata tuttavia da un «rafforzamento

⁷³ «C'est pour cela que nous avons voulu en parler et que nous avons voulu maintenir une spécialité parce que nous nous souhaitons que toutes les régions italiennes puissent non seulement rejoindre, mais dépasser les compétences actuelles des Régions à Statut spécial, je dirais même de la Province de Bozen qui est celle qui a la plus forte autonomie. Cela ne signifie pas que nous devons nous descendre, mais augmenter encore, et c'est dans certains aspects (culturels, linguistiques, scolaires) que nous devons nous différencier des autres Régions parce que nous avons des problèmes que les autres Régions n'ont pas. Le seul fait d'être des Régions bilingues, où deux voire trois langues sont officiellement reconnues, fait qu'il y a quelque chose différente que nous devons sauvegarder». G.C. Perrin (UV), Consiglio Regionale Valle d'Aosta, oggetto n. 2576 del 21 maggio 1997.

⁷⁴ G.C. Perrin (UV), Consiglio Regionale Valle d'Aosta, oggetto n. 2575 del 21 maggio 1997.

⁷⁵ Si veda anche la mozione "Réforme de l'état italien dans le sens de la création d'un véritable état fédéral", Consiglio regionale della Valle d'Aosta, oggetto n. 1974 del 8 marzo 1991.

⁷⁶ Luciano Caveri (UV), Camera dei Deputati, "Norme per la costituzione della Repubblica federale italiana", C 3002, ddl presentato il 21 gennaio 1997. Il ddl prevedeva un federalismo duale di libera associazione (art. 16) con una garanzia internazionale a protezione delle regioni abitate dalle minoranze linguistiche.

⁷⁷ D. Viérin (UV), Consiglio regionale della Valle d'Aosta, oggetto n. 1005 del 10 novembre 1994, 33.

dell'autonomia già conquistata, con un patto storico, dalle Regioni e dalle province a Statuto speciale»⁷⁸).

I partiti delle due minoranze avevano d'altronde collaborato anche alla Risoluzione di Trento del 1997 che evidenziava il carattere pattizio e asimmetrico delle regioni speciali⁷⁹. La conferma dell'approccio all'asimmetria sopra descritto si trova negli interventi delle minoranze in relazione alla riforma del 2001, ove si può rilevare in pieno l'istanza di asimmetria di punta. La SVP si diceva soddisfatta che «i trasferimenti di competenze siano operativi anche per le province autonome di Trento e Bolzano e per le regioni a Statuto speciale, entro i limiti in cui si trasferiscono poteri e competenze maggiori senza, però, alcun restringimento delle competenze già conferite»⁸⁰. E in relazione al testo, pur rilevando il non raggiungimento di un "federalismo compiuto", si evidenziava che vi fosse un miglioramento rispetto all'ordinamento previgente⁸¹. L'UV lamentava il rischio di "sorpasso" delle regioni speciali da parte delle regioni ordinarie in relazione al principio di intesa sugli statuti⁸² e rivendicava che, rispetto al massimo autogoverno, «se fosse stato federalismo, sarebbe stata condivisibile la "morte" delle autonomie speciali; visto che non si tratta di federalismo, ritengo – sulla base dell'esperienza degli ultimi cinquant'anni – che le autonomie speciali, per come hanno funzionato, debbano continuare ad essere un laboratorio»⁸³.

Un'uguale istanza di asimmetria di punta è rilevabile per quanto concerne il tentativo di riforma del 2006. Rispetto a tale tentativo di riforma nella Dichiarazione di Aosta⁸⁴ le regioni speciali richiedevano un'asimmetria

⁷⁸ Consiglio regionale della Valle d'Aosta, oggetto n. 2575 del 21 maggio 1997.

⁷⁹ Non si è ritrovata una copia delle dichiarazioni, perciò si richiama quanto riportato in sede consiliare valdostana dal consigliere dell'UV, Charles: «[d]e toute façon parmi le très nombreux matériel qui nous a été mis à la disposition, je veux bien vous lire le texte d'une résolution qui m'a frappée sur les réformes institutionnelles approuvée à Trento le 4 février 1997 par les Présidents des Assemblées, des Conseils et des Gouvernements des Régions et des Provinces autonomes. La résolution dit: "I Presidenti ribadiscono la natura pattizia e anche precostituzionale degli statuti speciali, che garantiscono le peculiarità, il carattere storico, etnico, linguistico, culturale, socioeconomico, geografico e insulare, nonché quelli derivanti da specifici accordi internazionali che, in considerazione di questi ultimi, riconoscono specificità di organizzazione territoriale diverse dalle attuali". Ces concepts, même s'ils sont exprimés en italien, sont vraiment de la musique pour mes oreilles!». Charles (UV), Consiglio Regionale Valle d'Aosta, oggetto n. 743 del 16 luglio 1999, 153.

⁸⁰ Pinggera (SVP), Senato della Repubblica, seduta del 8 marzo 2001, 34.

⁸¹ Zeller (SVP), Camera dei Deputati, seduta del 28 febbraio 2001, 83.

⁸² «[I]l rischio è che manteniamo l'articolo 116 ma in realtà aumentiamo le competenze delle regioni a statuto ordinario, non troviamo procedure per lo statuto e all'improvviso veniamo sorpassati (...). Non raggiunti, addirittura sorpassati perché questi sarebbero statuti fatti di intese e i nostri no». Luciano Caveri (UV), Camera dei Deputati, seduta del 19 novembre 1999, 14.

⁸³ *Idem*, 15.

⁸⁴ Consultabile al seguente link: http://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf (ultimo accesso il 5

di punta, reclamando al contempo il massimo autogoverno possibile nel quadro tracciato dalla riforma per le regioni speciali e il mantenimento dei tratti di asimmetria permanente collegati alla specialità. Nello specifico, questa asimmetria di punta sarebbe stata garantita attraverso il meccanismo delle intese, gli «[s]tatuti speciali nuovi dovrebbero essere approvati sempre ed esclusivamente ove Stato, Regione e, nel caso, Province autonome abbiano trovato l'intesa. Questa modifica ci pare doverosa soprattutto alla luce della riforma già attuata. Gli Statuti delle Regioni a Statuto ordinario vengono approvati dalle Regioni stesse senza limitazioni o condizionamenti. In più, l'accettazione della modifica proposta significherebbe la trasformazione in norma costituzionale di propositi politici più volte espressi: mi riferisco alle affermazioni fatte da esponenti di questo Governo, che segnalavano il fermo intento della maggioranza di non voler cambiare gli Statuti speciali senza l'accordo delle Regioni interessate»⁸⁵. In questo senso alla necessità di emanare nuovi statuti solo previo accordo con i consigli regionali – principio che per molti attori etnoregionalisti era già politicamente o giuridicamente vigente – si sarebbe aggiunto il rango costituzionale degli stessi, tipico della specialità regionale, con la possibilità dunque di inserirvi competenze ben al di là di quelle previste per le regioni a statuto ordinario.

Anche dall'analisi del caso italiano appare possibile quindi identificare, nelle posizioni politico-istituzionali dei partiti etnoregionalisti, una istanza di asimmetria di punta per le regioni speciali che, in attesa dello sviluppo di uno stato federale, si compone della richiesta del massimo autogoverno asimmetrico (asimmetria temporale) e di quella del mantenimento di istituti di asimmetria permanente (asimmetria a geometria variabile). In tale contesto, l'avanzamento dell'asimmetria *ex* art. 116 comma 3 della Costituzione potrebbe determinare nuove richieste di asimmetria di punta da parte dei partiti di raccolta delle minoranze valdostana e sudtirolese⁸⁶, anche alla luce della non estendibilità dell'istituto alle regioni speciali⁸⁷.

ottobre 2024). Cfr. G. Demuro, *Autonomie speciali e principio di differenziazione*, in *Italiani europei*, 1, 2010.

⁸⁵ Kofler (SVP), Senato della Repubblica, seduta del 24 marzo 2004, 10.

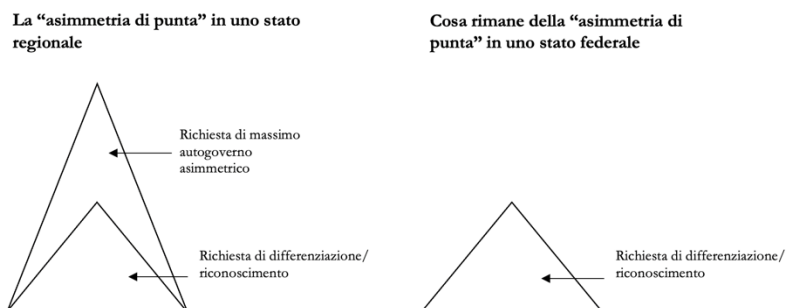
⁸⁶ Come da Legge n. 86/2024. Sul tema del rapporto fra differenziazione e specialità si rimanda agli interessanti contributi in: C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020.

⁸⁷ «L'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni speciali è il presupposto dell'art. 11, comma 2, della legge impugnata, in base al quale, "[a]i sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" (...) sussistono ragioni di carattere logico-sistematico che conducono ad escludere che l'art. 116, terzo comma, Cost. possa essere applicato alle regioni speciali, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001». Corte Cost., sent. 192/2024.

4. Conclusioni: la richiesta dell'asimmetria di punta nel contesto dei regionalismi italiano e spagnolo e le prospettive federali

Dall'analisi storico-comparatistica ivi condotta sembra potersi rilevare la tendenza a una ricerca dell'asimmetria di punta da parte degli attori istituzionali delle *nacionalidades* e delle minoranze linguistiche all'interno dei regionalismi analizzati. Tale asimmetria di punta, intesa come richiesta di massimo autogoverno asimmetrico e al contempo di asimmetria permanente, appare essere un elemento comune all'interno di questi due regionalismi costruiti anche (se non soprattutto) per accomodare le richieste di alcune "minoranze" nazionali/linguistiche storiche e geograficamente concentrate in determinate regioni. Questa richiesta di asimmetria di punta si connota per un elemento peculiare: in presenza di una evoluzione dello stato in uno stato federale sul modello svizzero/tedesco/belga, a seconda delle narrazioni, sembrerebbe venire meno uno dei due elementi della asimmetria di punta, la richiesta di massimo autogoverno asimmetrico. Con l'istituzione di una forma di federalismo "maturo" o "vero", per usare alcune espressioni impiegate dai partiti etnoregionalisti, la richiesta di asimmetria pare potersi infatti ridurre alla sola istanza di asimmetrie permanenti (tutela della lingua, rappresentanza istituzionale speciale negli organi federali, istituti giuridici particolari), permettendo un'omogenizzazione per quanto riguarda competenze e autonomia istituzionale delle varie regioni.

2491



In questo scenario sembra che la c.d. asimmetria "di punta" possa rilevarsi una categoria utile per descrivere la fase precedente alla creazione di questo stato federale asimmetrico e multinazionale/plurinazionale. Nelle more di questa evoluzione, le proposte dei partiti etnoregionalisti possono andare ben oltre i limiti previsti dallo stato regionale ed esternarsi in proposte di riforma che alterano la Costituzione. In tal senso, se nell'ordinamento spagnolo la possibilità di proporre statuti da parte delle *nacionalidades* governate dai partiti etnoregionalisti ha condotto a tentativi di ottenere un massimo autogoverno di tipo federale o un'asimmetria permanente incompatibili con la Costituzione del 1978 mediante il meccanismo della revisione statutaria, in Italia questa dimensione di conflitto non c'è stata. Nell'ordinamento italiano – complice l'impossibilità per le regioni speciali di emanare i propri statuti – questa rincorsa alla

costruzione di un rapporto “federale” con lo stato si è avuta soprattutto mediante negoziazioni politiche e proposte di riforma costituzionale.

In questa prospettiva, si deve peraltro rilevare come queste istanze di asimmetria di punta siano emerse soprattutto quando le regioni abitate da minoranze linguistiche o *nacionalidades históricas* sono state “egualizzate” o “avvicinate” nell’autogoverno dalle regioni ordinarie in un sistema non ancora federale: questo elemento ha causato un ulteriore “scatto” verso lo stato federale da parte dei partiti etnoregionalisti, mediante i meccanismi sopra visti. La categoria dell’asimmetria di punta può aiutare allora anche a spiegare meglio questa dinamica di “gara”⁸⁸ fra le regioni “speciali” e quelle “ordinarie”.

Infine, questa categoria potrebbe permettere di inquadrare da un’angolazione diversa una delle maggiori preoccupazioni inerenti all’istituto dell’asimmetria, ossia la sua sostenibilità nel tempo. Alcuni autori si sono difatti domandati se in uno stato federale maturo (prescindendo dalla difficoltà di definizione dello stesso) possa aversi una differenziazione *ad infinitum*⁸⁹ e se questa non porti da ultimo a un «un’ipotetica indipendenza fondata su un’identità distinta»⁹⁰. Con la categoria dell’asimmetria di punta appare possibile scorporare i due aspetti delle richieste asimmetriche dei partiti etnoregionalisti: quello temporale, che pare esaurirsi nella creazione di uno stato federale; quello permanente, ossia ad esempio la tutela della lingua e di una presenza istituzionale “speciale” negli organi federali, che sembra da doversi garantire anche in uno stato federale.

Matteo Monti
Dipartimento di Studi Giuridici
Università commerciale L. Bocconi
matteo.monti2@uniboconi.it

⁸⁸ Questa dinamica della “gara” fra regioni ordinarie e regioni “speciali” è stata ben descritta in entrambi gli ordinamenti: si pensi all’impiego del paradosso di Achille e la tartaruga da parte di Palermo (*Achille e la tartaruga. Ovvero, il futuro della specialità*, in *federalismi.it*, 23, 2008, 1) o l’uso della favola della lepre e la tartaruga, proposta per la prima volta da Pradera (*La liebre y la tortuga: Política y administración en el Estado de las Autonomías*, in *Claves de razón práctica*, 38, 1993, 24).

⁸⁹ A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea. Asimmetria e relazionalità nello Stato autonomo spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010, 121.

⁹⁰ F. Palermo, *Achille e la tartaruga*, cit., 5.