

Introduzione alla seconda parte

di Lorenzo Cuocolo e Francesco Gallarati

La tensione tra differenziazione territoriale e uniformità dei diritti fondamentali rappresenta una delle sfide più complesse e rilevanti per gli ordinamenti composti. Il conferimento di funzioni politiche agli enti subcentrali inevitabilmente genera asimmetrie nell'esercizio dei diritti dei cittadini, sia direttamente, quando tali enti sono competenti a introdurre nelle proprie costituzioni/statuti diritti ulteriori rispetto a quelli previsti a livello centrale, sia indirettamente, quando le materie di loro competenza interagiscono con il godimento dei diritti fondamentali, come nel caso dell'educazione o della salute.

Se un certo grado di asimmetria è una caratteristica intrinseca di ogni sistema composto, un'eccessiva disparità rischia tuttavia di pregiudicare la coesione territoriale e il principio di uguaglianza. Per questo motivo, l'individuazione di meccanismi che permettano di raggiungere un equilibrio soddisfacente tra uguaglianza dei diritti e diversità delle competenze è una questione centrale per gli studi di diritto costituzionale comparato.

La presente sezione intende contribuire a questa riflessione, attraverso la raccolta degli interventi presentati in occasione della seconda giornata del convegno "Lo Stato asimmetrico: prospettive comparate", organizzata a Genova il 18 marzo 2024 in collaborazione tra il Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali dell'Università di Genova e il Departamento de Derecho Constitucional della Universidad Complutense de Madrid.

I contributi contenuti in questa sezione analizzano diversi aspetti di questa tematica generale, assumendo come punto di osservazione privilegiato (sebbene non esclusivo) il confronto tra i modelli territoriali di Spagna e Italia.

Le tematiche affrontate dagli autori di questa sezione riguardano, innanzitutto, i meccanismi istituzionali attraverso i quali, negli ordinamenti composti, si cerca di salvaguardare l'uniformità delle condizioni giuridiche e materiali dei cittadini, pur in presenza di sistemi di riparto delle competenze improntati a criteri di decentramento e asimmetria: tra questi, un ruolo centrale è svolto da alcune clausole costituzionali – quali le "condiciones básicas" (art. 149.1.1. della Costituzione spagnola) o i "livelli essenziali delle prestazioni" (art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione italiana) – che attribuiscono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione di alcune condizioni comuni di godimento dei diritti che devono essere garantite

su tutto il territorio nazionale.

A questo tema è dedicato l'articolo di Miguel Ángel Cabellos Espiérrez (*“Diferenciación competencial e igualdad de derechos de los ciudadanos: técnicas para conseguir el equilibrio en los Estados descentralizados”*), il quale analizza e confronta le tecniche utilizzate in Spagna, Italia e Germania per conciliare la differenziazione delle competenze con l'uguaglianza dei diritti dei cittadini. In particolare, l'autore distingue tra i titoli competenziali “orizzontali” sui diritti, come quelli presenti in Italia e Spagna, e le regole sull'esercizio dei titoli competenziali, di cui porta ad esempio la “legislazione divergente” prevista dall'art. 72 della Legge fondamentale tedesca. Benché diversi tra loro, tutti questi strumenti perseguono l'obiettivo di evitare una eccessiva eterogeneità in materia di diritti, pur riconoscendo agli enti decentrati un certo margine di manovra. A tal fine, essi attribuiscono allo Stato alcuni poteri speciali di intervento o limitano l'esercizio delle competenze degli enti sub-centrali a condizioni restrittive. Nessuno di questi strumenti, tuttavia, è in sé capace di produrre i risultati sperati, se non è accompagnato da alcune condizioni politico-istituzionali di contorno, come una reale cooperazione intergovernativa e un uso accorto e prudente dell'asimmetria.

Proprio la mancanza di queste condizioni politico-istituzionali è ciò che, secondo l'articolo di César Aguado Renedo (*“De la asimetría a la confederalidad (parcial): deriva del sistema español”*), ha portato alla trasformazione del sistema territoriale spagnolo, da un modello di regionalismo asimmetrico a un modello (o anti-modello?) che è venuto assumendo, in alcune sue parti, connotazioni “confederali”. In particolare, muovendo dall'esame del caso dei Paesi Baschi e della Navarra, l'autore sostiene che alcune Comunità autonome abbiano ormai acquisito uno status diverso ed essenzialmente indipendente rispetto al resto del territorio, in relazione alla gestione di alcune funzioni proprie della statualità, come la fiscalità o le relazioni internazionali. Questa deriva è stata generata, da un lato, dal riconoscimento di alcuni “diritti storici”, che ha portato in alcune Comunità alla formazione di un ecosistema giuridico e politico sostanzialmente autonomo rispetto al resto del Paese. Dall'altro lato, essa è stata propiziata dalle dinamiche politiche che si sono instaurate tra le forze nazionaliste locali, portatrici delle istanze autonomistiche, e i principali partiti politici nazionali, che hanno acconsentito passivamente a tali istanze in cambio dell'appoggio garantito dalle forze nazionaliste al Governo statale, in un sistema spesso caratterizzato da maggioranze parlamentari deboli e instabili.

I rischi insiti nei processi di decentramento asimmetrico sono ben presenti agli autori che si sono occupati del travagliato percorso di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. In particolare, il contributo di Claudia Bianca Ceffa (*“La definizione dei LEP tra vecchie e nuove zone d'ombra: quali riflessi sulla perequazione costituzionalmente necessaria?”*) analizza in profondità il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), avviato nel contesto della legge n. 86 del 2024 (c.d. “legge Calderoli”). I LEP sono stati introdotti

dalla riforma costituzionale del 2001 con il fine di garantire l'uguaglianza sostanziale e la solidarietà finanziaria tra le regioni italiane, ma la loro attuazione è stata ostacolata per oltre vent'anni da varie difficoltà giuridiche, politiche ed economiche. L'articolo esplora le cause di questo ritardo, tra cui le incertezze definitorie che tuttora circondano la nozione di LEP e le difficoltà nel determinare i costi e le prestazioni standard. L'autrice sottolinea, tuttavia, come l'adozione dei LEP abbia ricevuto un nuovo impulso dalla legge n. 86 del 2024, che li ha indicati come condizione per l'attuazione dell'autonomia differenziata; collegamento confermato anche dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 192/2024. Senonché, il fatto di avere collegato i LEP all'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. ha avuto l'effetto indesiderato di esporre la loro (necessaria) definizione alle difficoltà giuridiche e politiche che ad oggi rendono quanto mai incerto il destino del regionalismo differenziato.

Il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. è oggetto anche del contributo di Ignazio Spadaro (*"Differenziazione regionale e cittadinanza dopo la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale: quali lezioni dall'esperienza spagnola?"*), il quale analizza il possibile impatto di tale riforma sulla cittadinanza e sui diritti fondamentali in Italia. L'autore illustra innanzitutto le preoccupazioni suscitate dalla legge n. 86 del 2024 riguardo alla possibile creazione di "divari di cittadinanza", ovvero disparità nell'accesso ai diritti fondamentali tra le diverse regioni. L'articolo prosegue con un'analisi della recente sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale la legge Calderoli nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia motivata, alla luce del principio di sussidiarietà, con riferimento alle caratteristiche specifiche delle funzioni devolute e al contesto territoriale in cui avviene la devoluzione. Spadaro confronta poi l'esperienza italiana con quella spagnola, dove l'autonomia asimmetrica concessa alle Comunità autonome ha portato a potenziali disparità nel godimento dei diritti fondamentali, che l'ordinamento iberico ha cercato di temperare attraverso meccanismi di controllo e garanzia, come la *legislación básica* e le *leyes de armonización*. L'articolo propone che l'Italia tragga alcune lezioni dall'esperienza spagnola, in particolare per quanto riguarda la predisposizione di strumenti idonei a bilanciare le ragioni del decentramento con la preservazione di quell'unità giuridica che, secondo l'autore, è oggi minacciata dall'attuazione del regionalismo asimmetrico.

Oltre alle clausole di uniformità presenti all'interno delle Costituzioni, un importante contributo al mantenimento dell'unitarietà giuridica negli ordinamenti asimmetrici può provenire dai meccanismi di collaborazione intergovernativa. Questi strumenti, invero, se adeguatamente valorizzati, possono permettere di contenere le spinte disgregatrici insite nei sistemi decentrati, inserendo le misure adottate dalle autonomie territoriali in un quadro unitario definito a livello centrale. Questo tema è affrontato dall'articolo Esteban Szmulewicz Ramírez e Simone Pitto (*"Relazioni intergovernative e livelli essenziali delle prestazioni sanitarie"*), il quale esamina le

dinamiche delle relazioni intergovernative in Italia e Spagna, con un focus particolare sull'impatto della pandemia da Covid-19. Dopo avere fornito un inquadramento del concetto di relazioni intergovernative e aver sottolineato l'importanza che tali relazioni rivestono nella gestione delle crisi, gli autori si soffermano approfonditamente sull'evoluzione delle interazioni tra i diversi livelli di governo in Italia, prima e dopo la pandemia. La crisi sanitaria rappresenta, da questo punto di vista, uno *stress test*, che permette di mettere in evidenza i punti di forza e di debolezza dei meccanismi a cui sono affidate le relazioni intergovernative nel nostro Paese, a cominciare dal sistema delle conferenze. L'analisi della risposta (insufficiente) fornita da tale sistema nel contesto della pandemia di Covid-19 consente quindi agli autori di evidenziare alcune criticità di cui occorre tenere conto nel momento in cui si mette mano a una nuova riforma dell'assetto istituzionale, che avrà importanti ricadute anche sulle relazioni intergovernative.

Se la maggior parte dei contributi di questa sezione si concentrano sui meccanismi istituzionali che consentono di garantire l'uniformità nel godimento dei diritti fondamentali (di *tutti* i diritti fondamentali), due contributi invece si soffermano su una specifica categoria di diritti, che è particolarmente interessata dai processi di devoluzione asimmetrica: i diritti linguistici.

In particolare, l'articolo di Lino Panzeri (*“Regionalismo differenziato e tutela del patrimonio linguistico minoritario: la prospettiva italiana”*) analizza l'esperienza italiana di tutela delle minoranze linguistiche, nella prospettiva della possibile attuazione del regionalismo differenziato. Nella prima parte dello scritto, l'autore indaga quale sia stato l'atteggiamento delle Regioni italiane nei confronti dell'ampio e variegato patrimonio linguistico minoritario presente nel nostro Paese, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. L'autore evidenzia che, mentre nelle Regioni a statuto speciale di confine (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige), le minoranze linguistiche hanno da subito acquisito un elevato livello di tutela, nelle altre parti d'Italia invece l'ordinamento ha mostrato a lungo un atteggiamento di sostanziale indifferenza nei confronti delle alloglossie. Questo atteggiamento è stato in parte superato, a partire dagli anni Settanta, anche grazie all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le quali – pur nell'incertezza che ancora persiste nella giurisprudenza costituzionale con riguardo al loro spazio di manovra – hanno assunto un ruolo proattivo nella tutela di queste minoranze. Sulla base di questa indagine, nella seconda parte del contributo l'autore si interroga su come l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. possa influenzare la protezione del patrimonio linguistico minoritario. Sul punto, l'autore mostra di non nutrire grandi aspettative, dato che gli spazi suscettibili di devoluzione in questa materia sono molto limitati e che ogni intervento in tal senso dovrebbe andare incontro ad uno scrutinio severo da parte della Corte costituzionale, onde evitare che il valore identitario della “lingua” possa alimentare spinte centrifughe incompatibili con l'unità e indivisibilità della Repubblica.

Infine, l'articolo di Elena Atienza Macías (*“Minorías lingüísticas en la Constitución Española: la admisión de las lenguas cooficiales en la actividad parlamentaria”*) esamina l'ammissione delle lingue co-ufficiali nell'attività parlamentare spagnola, avvenuta ad opera della recente riforma del Regolamento del Congresso dei Deputati del 2023. Sebbene la Costituzione spagnola del 1978 riconosca la co-ufficialità delle lingue regionali nelle rispettive Comunità Autonome, solo il castigliano è ufficiale in tutto lo Stato. La riforma del 2023 ha esteso l'uso delle lingue co-ufficiali (già consentita al Senato a partire dal 2010) anche al Congresso, suscitando reazioni contrastanti nel dibattito pubblico spagnolo. L'articolo analizza le implicazioni giuridiche di questa riforma, evidenziando come questa rappresenti un passo significativo verso la protezione del pluralismo linguistico in Spagna, ma allo stesso tempo sottolineando le difficoltà pratiche legate all'attuazione della riforma, come la riduzione di efficienza e l'aumento dei costi operativi. L'autrice si interroga infine su quale sarà l'effettivo impatto di questa riforma sull'attività parlamentare, se cioè il Congresso dei Deputati diverrà realmente una camera plurilinguistica, oppure se le lingue co-ufficiali saranno impiegate soltanto in rare occasioni ad alta rilevanza mediatica.

In conclusione, questa sezione offre una panoramica delle soluzioni adottate per attuare un bilanciamento tra le esigenze sottese alla differenziazione territoriale e la necessità di garantire l'uniforme godimento dei diritti fondamentali. Gli articoli esaminano alcune delle tecniche giuridiche e istituzionali utilizzate (soprattutto, sebbene non solo) in Spagna e Italia, con particolare attenzione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla *legislación básica*, mentre le relazioni intergovernative emergono come strumento centrale per garantire la cooperazione tra livelli di governo, specialmente in situazioni di crisi. I contributi analizzano inoltre le conseguenze che l'adozione di un sistema istituzionale asimmetrico può comportare sulla tutela di alcuni diritti, tra cui in particolare quelli linguistici. In definitiva, le esperienze analizzate offrono preziosi spunti per migliorare l'efficacia e la sostenibilità dei sistemi asimmetrici, mediante l'adozione di strumenti giuridici e istituzionali adeguati a conseguire un corretto equilibrio tra differenziazione e uguaglianza.

Lorenzo Cuocolo
Dip.to di Scienze Politiche e Internazionali
Università degli Studi di Genova
lorenzo.cuocolo@unige.it

Francesco Gallarati
Dip.to di Scienze Politiche e Internazionali
Università degli Studi di Genova
francesco.gallarati@unige.it