

La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola

di Giancarlo Rolla

Sommario

1. La costituzionalizzazione del principio di autonomia come scelta di discontinuità nella storia costituzionale dei due Paesi. – 2. Due differenti percorsi nella costruzione dello Stato delle autonomie. – 3. Il contenuto costituzionale del principio di autonomia.

1. La costituzionalizzazione del principio di autonomia come scelta di discontinuità nella storia costituzionale dei due Paesi

È stato opportunamente rilevato – a proposito di una possibile comparazione tra l'esperienza costituzionale italiana e spagnola – che si trattava di “due Costituzioni separate cronologicamente dallo spazio di trenta anni, ma unite da tanti fattori ed elementi: riguardo alla loro genesi, al processo di elaborazione, allo spirito di consenso al quale risposero e, soprattutto, ai valori di riferimento” ⁽¹⁾.

In effetti, la Costituzione spagnola del 1978, che ha avuto un ruolo fondamentale nel processo di consolidamento della democrazia spagnola, ha completato il processo di affermazione dei principi democratici nell'Europa occidentale che si era avviato, nell'immediato dopo guerra, con le nuove Costituzioni italiana, francese e tedesca. È indubbio, infatti, che essa appartiene, anche se con nascita tardiva, alla stessa generazione costituzionale, rientrando a pieno titolo nel novero di quelle Co-

(1) Cfr. G. ROLLA (a cura di), *Il X anniversario della Costituzione spagnola. Bilancio, problemi, prospettive*, Siena, 1989.

stituzioni che hanno caratterizzato la prima transizione costituzionale della seconda metà del secolo ventesimo ⁽²⁾.

Nel medesimo tempo, la Costituzione spagnola – il cui art. 1 opportunamente recita che “*España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y el pluralismo político*” – ha fornito un apporto significativo alla costruzione in ambito europeo di tradizioni giuridiche comuni, saldamente ispirate ai valori portanti dello Stato sociale, democratico e liberale di diritto.

I rapporti tra l’ordinamento costituzionale spagnolo e le Costituzioni delle altre democrazie europee appaiono, quindi, contrassegnati da una feconda dialettica e testimoniano un’ampia capacità di circolazione dei modelli costituzionali, nonché una volontà d’apertura dei singoli ordinamenti agli apporti che possono provenire da altre esperienze. Se, per un verso, i costituenti spagnoli seppero far tesoro delle esperienze democratiche più affini sotto il profilo culturale e degli apporti della dottrina costituzionale europea; per un altro verso, la Costituzione spagnola del 1978, vivificata dall’opera creativa della giurisprudenza costituzionale e dall’interpretazione della dottrina, rappresenta un’occasione di continui approfondimenti ed una fonte non episodica di stimoli ed idee per gli operatori giuridici degli altri paesi europei, alle prese con la medesima, delicata esigenza di ridefinizione degli assetti costituzionali.

Di grande interesse si rivela, in particolare, l’esperienza de *lo Estado autonómico*, la quale rappresenta una risposta originale, ma anche comune ad esigenze non differenti da quelle che stanno affrontando altri ordinamenti dell’Unione europea, ivi compresa l’Italia ⁽³⁾.

(2) Per una considerazione di carattere generale sui caratteri della Costituzione spagnola si veda, oltre ai principali manuali: F. FERNANDEZ SEGADO (a cura di), *The Spanish Constitution in the European constitutional context*, Madrid, 2003; R. BLANCO VALDES, *Introducción a la Constitución de 1978*, Madrid, 1998.

Si veda, di recente: P. BON, *La constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo*, in *Rev. española de derecho constitucional*, 2003, n. 69, p. 13 ss.

(3) Studi organici sui caratteri e l’evoluzione de *lo Estado autonómico* si rinvencono

Osservando le trasformazioni istituzionali in atto, si nota – infatti – l'esistenza di una tendenza ad attribuire più marcati poteri decisionali agli organi politici delle comunità territoriali. Inoltre, è interessante notare che l'esigenza di potenziare i livelli istituzionali decentrati coinvolge ordinamenti assai differenti, indipendentemente dalle caratteristiche della forma di Stato: infatti, si manifesta tanto in ordinamenti unitari, quanto in sistemi federali o regionali già fortemente decentralizzati su base territoriale ⁽⁴⁾. In alcuni sistemi, poi, la tematica autonomistica si manifesta in termini più complessi, dal momento che non coinvolge soltanto la trama delle relazioni tra lo Stato centrale e le Regioni, ma attiene anche, sul versante delle competenze amministrative, alla distribuzione territoriale delle competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali territoriali ⁽⁵⁾.

Questa comune spinta alla decentralizzazione territoriale del potere, che pare contrassegnare l'itinerario costituzionale dell'Italia e della Spagna, consente di sviluppare una considerazione di interesse generale: consistente nell'intreccio sempre più evidente che, nel costituzionalismo del seconda metà del

in: AA.VV., *Organización territorial del Estado*, Madrid, 1984; AA.VV., *El Estado autonómico*, Madrid, 1993; E. ESPIN TEMPLADO (a cura di), *La constitució de 1978 y las comunidades autónomas*, Madrid, 2003; C. VIVER PI-SUNYER, *Las autonomías políticas*, Madrid, 1993; J. SOLOZABAL, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998; E. AJA, *El Estado autonómico*, Barcellona, 2003.

Si veda anche: E. AJA, C. VIVER PI-SUNYER, *Valoración de 25 años de autonomía*, in *Rev. española de derecho constitucional*, 2003, n. 69, p. 69 ss.

(4) Per una considerazione dei processi di decentralizzazione in Europa si veda: A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003; R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea ed autonomie regionali. Prospettive per una costituzione europea*, Torino, 2003; T. BORZEL, *States and Regions in the European Union*, Cambridge, 2002; J. HOPKINS, *Devolution in context: Regional, federal and Devolved Government in the European Union*, London, 2002; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2001; J. WEILER, *Federalism and constitutionalism: Europe's Sonderweg*, Cambridge, 2000; F. DE CARRERAS SERRA, *La idea federal en la integración europea*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1999, p. 29 ss.; M. CROISAT, J.L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, 1999; AA.VV., *Federalismi e Regionalismi in Europa*, Napoli, 1998; A. FOLLESDAL, *Democracy and federalism in the European Union*, Oslo, 1997; P. DEYON, *Regionalismes et régions dans l'Europe des quinze*, Bruxelles, 1997; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; M. APARICIO, *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*, Barcellona, 1998.

(5) È il caso, in particolare, dell'Italia e della Spagna.

secolo scorso, unisce la codificazione di Costituzioni democratiche con il riconoscimento di adeguate forme di decentramento politico. Quasi che lo sviluppo di autonomie politiche territoriali rappresenti un elemento caratterizzante le moderne forme di Stato democratico di diritto, un arricchimento del tradizionale principio della separazione dei poteri.

L'autonomia, infatti, costituisce un principio di organizzazione istituzionale che è funzionalmente rivolto ad assicurare determinate esigenze o valori costituzionali: come emerge dall'esame delle situazioni nelle quali la Costituzione italiana si richiama al principio di autonomia. Ad esempio, appare evidente che l'autonomia universitaria, di cui all'art. 33 Cost., è funzionale ad assicurare la libertà di ricerca e di insegnamento codificate nel primo comma del medesimo articolo; che l'autonomia dell'ordine giudiziario da ogni altro potere è condizione necessaria per garantire l'osservanza del principio di cui all'art. 101 Cost., secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge.

Mentre, a nostro avviso, l'autonomia riconosciuta dall'art. 114 Cost. a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni risponde all'obiettivo sia di valorizzare la partecipazione delle comunità territoriali, sia di introdurre nuove tecniche di distribuzione del potere, affinché si inveri il presupposto essenziale dello Stato di diritto secondo il quale "perché non si abusi del potere bisogna che il potere limiti il potere".

In questa tendenza alla decentralizzazione e distribuzione dei processi decisionali si nota una rottura, evidente tanto in Spagna quanto in Italia, nella continuità della storia costituzionale, dal momento che il costituzionalismo liberale si proponeva di riconoscere l'interesse nazionale, di manifestare la volontà generale, di rappresentare l'intera Nazione, di garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge: non già di alimentare le differenze ed i privilegi territoriali.

L'ordinamento costituzionale spagnolo – a partire dalla Costituzione di Cadice del 1812 – si caratterizzò per un forte centralismo e soltanto nelle fasi storiche contrassegnate da rotture o da forti rivendicazioni democratiche presero forma proposte

di decentramento politico ⁽⁶⁾. Non è casuale che il principio di autonomia abbia avuto riconoscimento soltanto nelle due esperienze repubblicane che la Spagna ha vissuto: con il progetto di organizzazione federale elaborato durante la Prima Repubblica (1873) e, soprattutto, durante la Seconda Repubblica (1931-36), in cui non solo furono istituite le prime autonomie regionali in Catalogna, Paesi Baschi, Galizia, ma vennero altresì elaborate teorie – come quella sulla Stato integrale di Jimenez de Asúa – che possono a pieno titolo considerarsi anticipatrici delle attuali riflessioni sulla nozione di Stato composto ⁽⁷⁾.

Non dissimile appare l'esperienza italiana, ove il riconoscimento costituzionale del regionalismo fu possibile soltanto con l'approvazione della Costituzione democratica del 1948, dal momento che lo Stato unitario liberale vide nel centralismo il rimedio contro il rischio di tendenze centrifughe causate dalla debolezza del processo di unificazione nazionale e della mancanza di una diffusa coscienza nazionale.

Invero, in Italia la richiesta di un sistema di autonomie politiche fu avanzata sin dalla formazione dello Stato unitario italiano; tuttavia, solo con la Costituzione repubblicana del 1948, il principio di autonomia diventò uno dei cardini fondamentali del sistema costituzionale (la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, art. 5 Cost.) ⁽⁸⁾.

In concreto, le prime disposizioni in cui compaiono le Regioni risultano assai distanziate nel tempo. Si può ricordare, in primo luogo, il disegno di legge presentato dal ministro Min-

(6) Importanti contributi alla ricostruzione della storia costituzionale spagnola si debbono a: R. JIMENEZ ASENSIO, *Introducción a la historia del constitucionalismo español*, Valencia, 1993; F. FERNANDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1986; F. TOMAS Y VALIENTE, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, 1987.

(7) Cfr. M. CLAVERO ARÉVALO, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcellona, 1983; J. SOLÉ TURA, *NACIONALIDADES Y NACIONALISMO EN ESPAÑA*, Alianza, Madrid, 1985. Per ulteriori riferimenti si veda: A. AREVALO GUTIERREZ, *Regionalización y conformación del Estado autonómico*, Asamblea, n. 8/2003, p. 41 ss.

(8) G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, p. 8 ss.; IDEM, *Appunti per uno studio sui caratteri della battaglia autonomista in Italia*, Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova, Milano, 1975, p. 816 ss.

ghetti nel primo Governo Cavour in materia di amministrazione comunale, provinciale e regionale, il quale prevedeva la creazione di un consorzio interprovinciale denominato Regione retto da un “governatore” alle dirette dipendenze del Governo e da una Commissione eletta dai Consigli provinciali interessati. Successivamente, il r.d. 1319/1921 istituì una commissione consultiva per il riassetto amministrativo delle Regioni Trentino-Alto Adige e Venezia Giulia, finalizzato alla concessione di autonomie regionali.

La prima proposta aveva l’obiettivo di attenuare l’uniformità dell’organizzazione amministrativa dello Stato, conseguente alla decisione di estendere l’assetto istituzionale del Piemonte a tutto il territorio italiano, cioè – per usare le parole del ministro proponente – di “conciliare la varietà regolamentare delle parti dell’Italia all’unità legislativa di tutta la Nazione”. La seconda, a sua volta, si proponeva di dare soluzione politica al Trattato di Saint Germain relativo all’annessione all’Italia di territori facenti parte del Regno austro-ungarico, in seguito alla fine della prima guerra mondiale.

Entrambe le proposte non conseguirono risultati concreti, a conferma dell’incapacità dei fautori del decentramento politico a tradurre i propri progetti in realtà ed a catalizzare intorno ad essi il necessario consenso. La storia delle nostre istituzioni insegna che la ricchezza e la vivacità dei fermenti autonomistici non impedirono allo Stato italiano di costituirsi secondo un modello centralistico.

Questa apparente contraddizione fu motivata dal diffuso convincimento che la promozione di forme di autonomia sarebbe stata pericolosa per il consolidamento dell’unificazione politica dell’Italia; così come non mancarono, a supporto di siffatta scelta, anche ragioni di ordine economico dal momento che i governi liberali considerarono il centralismo politico ed amministrativo la via più sicura per assecondare il piano di sviluppo dell’economia italiana ⁽⁹⁾. D’altra parte, lo stesso Cavour – che pur era ammiratore dell’esperienza inglese del *self-government*

(9) R. ROMEO, *Capitalismo e risorgimento*, Bari, 1959.

– appena divenuto Presidente del Consiglio apparve intimorito dal pericolo che “la Regione potesse assumere un colore troppo acceso di federalismo e divenire un pericoloso intralcio al consolidamento del Regno” ⁽¹⁰⁾.

Soltanto i costituenti repubblicani ebbero la consapevolezza che l'autonomia non era incompatibile con il carattere unitario dello Stato, anzi avvertirono che il perdurare di una condizione di rigido accentramento poteva rappresentare un potenziale fattore di scollamento tra le istituzioni e larghi settori della società, così come avrebbe alimentato in alcune Regioni spinte alla secessione.

Alla scelta di attuare una regionalizzazione dello Stato si pervenne non già sulla base di contrapposti tatticismi, quanto grazie alla progressiva evoluzione che ha coinvolto – attraverso la discussione – le diverse componenti politiche dell'Assemblea costituente, conducendole a trovare una linea di mediazione tra regionalisti “spinti” e “tiepidi”. I primi, animati da venature di giusnaturalismo, concepivano le Regioni in chiave antistatualista, in funzione di difesa dei corpi sociali intermedi; i secondi, a loro volta, temevano che un eccessivo decentramento politico potesse frenare le più significative riforme di cui il Paese aveva bisogno. Prevalse, infine, una visione mediana, che concepiva le Regioni quale modo di funzionare dello Stato in grado di favorire la integrazione sociale e di ridurre la distanza tra cittadini ed istituzioni. D'altra parte, la Costituzione italiana è un esempio tipico di “Costituzione pattizia”, cioè di Costituzione che non vuole essere espressione omogenea di una particolare ideologia, che non esprime una concezione di parte, bensì un sistema di valori che sia espressione del comune sentire di più gruppi e di diverse culture.

La principale novità introdotta dalla Costituzione del 1948 può essere sintetizzata nel riconoscimento che sussiste in una

(10) E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1976; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nell'Italia unita*, Bari, 1967.

(11) R. RUFFILLI, *La questione regionale*, Milano, 1971; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.

piena compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico: che la salvaguardia dell'unità non implica il rifiuto di differenziazioni. Il timore per le vicende del separatismo sardo e siciliano non indusse i costituenti a proporre un assetto istituzionale centralistico; anzi, in essi maturò la condivisibile convinzione che, negli anni immediatamente seguenti la fine del secondo conflitto mondiale, diverse zone del Paese avrebbero costituito un potenziale focolaio di movimenti antiunitari se non si fossero attribuiti alle comunità regionali poteri e strumenti idonei a facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica ed alle decisioni politiche ⁽¹¹⁾.

2. Due differenti percorsi nella costruzione dello Stato delle autonomie

La dottrina spagnola, sin dai primi commenti alla Costituzione del 1978, nel sottolineare la scelta di non codificare direttamente in Costituzione le caratteristiche dell'organizzazione dello Stato, aveva evidenziato la preferenza a definire il processo di decentralizzazione, piuttosto che il modello di regionalismo.

Da qui l'originalità di un testo costituzionale che opta per un sistema aperto, che ha sostanzialmente decostituzionalizzato l'ordinamento delle Comunità autonome, affidando alla fase di attuazione costituzionale la determinazione concreta dell'organizzazione decentrata e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali: come è stato ancora recentemente evidenziato "*el consenso constitucional pasó por dejar abierta al futuro la concreción de los principios básicos de la autonomía, únicos en los que se llegó a un acuerdo*" ⁽¹²⁾.

(11) G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 17 ss.

(12) Così E. AJA, *El Estado autonómico*, cit., p. 49. Vedi anche L. LOPEZ GUERRA, *Modelo abierto y modelo cerrado de l'Estado de las Autonomías*, AA.VV., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, 1997, p. 41 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1982, p. 52 ss.

Il sistema politico spagnolo – a differenza di quello italiano – non si è trovato, pertanto, innanzi ad un modello da attuare, ma ad un processo di decentralizzazione da costruire, tenendo ben presenti un punto di partenza, un criterio procedurale ed un principio di riferimento. Il punto di partenza fu costituito dalla volontà di legarsi alla storia.

D'altra parte, diverse disposizioni costituzionali appaiono difficilmente interpretabili, senza un aggancio alle vicende storiche che hanno alimentato la Nazione spagnola e preceduto la Costituzione democratica del 1978. Il peso della storia è presente in numerose disposizioni transitorie e addizionali: che richiamano i territori dotati "*de un régimen provisional de autonomía*" ovvero che "*hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía*" (disp. trans. *primera y segunda*), la specificità costituzionale delle città di Ceuta e Melilla (disp. trans. *quinta*), i diritti storici dei territori forali (disp. ad. *primera*), il particolare regime economico e fiscale delle Canarie (disp. ad. *tercera*). Così come l'eco della storia emerge dalla stesura del più volte citato art. 2 C.E. allorché riconosce tanto l'autonomia delle Regioni che delle nazionalità.

Inoltre, è indubbio che il buon esito del processo di decentralizzazione politica in Spagna sia stato favorito dal fatto che lo stesso è stato, al tempo stesso, preparato e adeguatamente diretto.

La preparazione si è avuta con l'esperienza delle pre-autonomie, che segnò la transizione dall'accentramento del franchismo al nuovo ordinamento costituzionale: favorendo quello che è stato definito "*el discreto encanto de la democracia*"⁽¹³⁾.

Pur trattandosi di un'esperienza esplicitamente transitoria – dal momento che la disp. trans. *settima* della Costituzione stabilì che "*los organos provisionales autonómicos se considerarán disueltos una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitu-*

Per ulteriori riferimenti G. RUIZ RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado Autónomico*, Madrid, 2001.

(13) Così J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, *De la dictadura a la democracia*, Madrid, 1979.

ción” – i suoi effetti politici ed istituzionali risultarono rilevanti. La scelta del Presidente Suárez di istituire con successivi decreti legge forme di autonomia provvisoria conseguì alcuni positivi risultati: per un verso, agevolò il dibattito costituente e rese di fatto obbligata l’opzione da favore di una regionalizzazione generalizzata; per un altro verso anticipò la *mapa autonómica*, favorendo una decentralizzazione consensuale e pacifica. Inoltre, consentì di risolvere alcuni nodi politici suscettibili di conflitto (come il riconoscimento delle Canarie e Baleari quali comunità insulari, ovvero la distinzione tra Navarra e Paesi Baschi) ⁽¹⁴⁾.

Su di un altro versante, la funzione di direzione del processo di costruzione dello *Estado autonómico* fu, invece, assunta dai partiti politici – nuova linfa della rinata democrazia spagnola –. Dall’intesa e dall’accordo tra le forze politiche nazionali nacquero i *Pactos autonómicos* (del 1981, del 1992, del 1996); 15 sempre a tale intesa va ascritta la rapidità con la quale, in pochi anni, si è di passati da un secolare ordinamento centralizzato ad una incisiva decentralizzazione delle competenze: basti considerare che nel biennio 1979-1980 si ebbe l’approvazione delle leggi organiche necessarie per il funzionamento del sistema (LOFCA, L.O.T.C., L.O. *de referendum*), nel 1980 furono approvati i primi Statuti di autonomia, nel periodo 1983-1985 si ebbero i primi trasferimenti di funzioni e nel 1994 si ebbe la prima riforma degli Statuti di autonomia.

Tale esperienza, se esaminata sotto il profilo teorico, può sembrare contraddittoria sia rispetto al principio di autonomia che a quello dispositivo. Tuttavia la stessa, alla luce dei risultati prodotti, va valutata in modo complessivamente positivo perché ha consentito una pronta attuazione del dettato costituzionale ed il formarsi di un regionalismo contrattato e condiviso. Un suo

(14) Vedi E. AJA, *El Estado autonómico*, Barcellona, 2003, p. 60 ss.; A. AREVALO GUTIERREZ, *Regionalización y conformación del Estado autonómico*, *Asamblea*, n. 8/2003, p. 51 ss.;

(15) Per una ricostruzione di tale processo si veda T. GROPPi, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in *La riforma delle autonomie regionali*, a cura di G. ROLLA, Torino, 1995, p. 143 ss.

limite può, semmai, essere individuato nel fatto che le intese politiche nazionali – vincolanti per il sistema politico (per i partiti di maggioranza e di opposizione) e per il sistema istituzionale (per il Governo, il Parlamento e le istituzioni regionali) – hanno, da una lato, alimentato una visione più politica che istituzionale della leale collaborazione e, dall'altro lato, favorito l'affermarsi di un regionalismo omogeneo.

Va, tuttavia, considerato che siffatti esiti furono il frutto di una “stagione” politica ed istituzionale del tutto particolare, in quanto contraddistinta da una realtà politica contrassegnata da un pluripartitismo temperato, dall'esistenza di una forte disciplina di partito, unito attorno alle decisioni del *leader* e del portavoce, dalla presenza nel Parlamento nazionale di partiti nazionalisti in posizione politicamente rilevante.

Il sistema spagnolo delle Comunità autonome, se analizzato al termine dei 25 anni di vita della Costituzione democratica appare chiaramente delineato nei suoi elementi essenziali: come è stato autorevolmente riconosciuto, le possibili linee di evoluzione del sistema si diramano da un “*punto común de partida, el reconocimiento de que en el año 2001 se culminó una importante fase del desarrollo del Estado autonómico. Los Estatutos de Autonomía se habían reformado, las insituciones autonómicas estaban creadas y enraizada, se había logrado la igualación sustancial de los títulos competenciales y se había culminado un importantísimo proceso de traspasos*”⁽¹⁶⁾.

Il modello, per quanto consolidato, non può, tuttavia, considerarsi concluso, anche se le previsioni in ordine alle sue prospettive future non sembrano omogenee. Da un lato, i fautori di un regionalismo più spinto, richiedono il trasferimento di nuove competenze e puntano a rendere assai più incisiva la partecipazione delle Comunità autonome ai processi politici nazionali e comunitari, attraverso la riforma del Senato e la partecipazione diretta di alcune Comunità all'organizzazione politica dell'Unione europea. Dall'altro lato, i sostenitori di una visione

(16) Cfr. J. TORNOS, *Valoración general*, in *Informe Comunidades Autónomas*, 2002, Barcellona, 2003, p. 15 ss.

più funzionale dell'autonomia regionale ritengono che il processo di trasferimento delle competenze si sia esaurito, per cui si propongono essenzialmente di migliorare le tecniche di coordinamento, di collaborazione e di migliorare l'efficienza amministrativa complessiva del sistema. Esula dai compiti del presente lavoro pronunciarsi sul futuro de *lo Estado autonómico*, tuttavia, è difficile non notare che il regionalismo spagnolo, indipendentemente dalla strada lungo la quale si incamminerà, debba misurarsi con quelli che – agli occhi di un osservatore straniero – appaiono i suoi due principali punti deboli: l'assenza di efficaci strumenti di cooperazione multilaterale, il riconoscimento di un più qualificato ruolo istituzionale degli enti locali ⁽¹⁷⁾.

Per contro, la realizzazione ed il consolidamento del regionalismo in Italia ha seguito un percorso assai differente: istituite con grave ritardo rispetto alle previsioni costituzionali, le Regioni hanno, prima, faticato ad occupare un ruolo più chiaro all'interno della organizzazione costituzionale della Repubblica ed, oggi, sono sottoposte a processi di riforma dagli esiti alquanto incerti.

Se è vera l'affermazione che una Costituzione non interamente attuata è una Costituzione differente ⁽¹⁸⁾, si può comprendere come il ritardo con il quale le Regioni ordinarie vennero attivate condizionò loro evoluzione, determinando una "deviazione" rispetto alle scelte originarie, a causa della profonda mutazione del contesto sociale, economico e politico ⁽¹⁹⁾.

Alla base di tale ritardo vi furono motivazioni diverse, ma concomitanti: il prevalere all'interno dei partiti di governo di posizioni centraliste ed antipartecipative, l'azione frenante degli

(17) In ordine al primo profilo si veda, di recente, S. GARCIA COUSO, *La participación de las Cortes Generales en los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 2004.

Per quanto concerne, invece, la posizione istituzionale delle autonomie locali si rinvia a F. GARCIA RUBIO, *La segunda descentralización*, Madrid, 2003.

(18) S. BARTOLE, *Le Regioni, le Province, i Comuni, Commentario della Costituzione*, Bologna, 1985, p. 17.

(19) F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alle Regioni*, Bologna, 1973.

apparati amministrativi preoccupati di perdere competenze e quote importanti di potere, il timore politico che in alcune Regioni si insediassero maggioranze contrarie al Governo nazionale, la preoccupazione per un eccessivo costo della riforma regionale ⁽²⁰⁾.

Il coagulo di questi elementi fece sì che gli atti propedeutici all'attivazione delle Regioni furono approvati con lentezza – dopo aspri contrasti politici – e si ispirarono ad una interpretazione riduttiva del testo della Costituzione ⁽²¹⁾. Cionostante, la scelta del momento del decollo della riforma regionale ebbe un chiaro significato di innovazione istituzionale ed un significato politico che consente di affermare che le Regioni nacquero agli inizi degli anni '70 su motivazioni e per finalità differenti (anche se non antitetiche) da quelle che avevano ispirato i lavori dell'assemblea costituente.

L'attenzione si incentrò sul ruolo determinante che le Regioni dovevano assumere nel processo di rinnovamento delle istituzioni ⁽²²⁾: le Regioni vennero istituite sia per ridefinire i rapporti tra società civile e società politica, sia per realizzare una incisiva riforma dello Stato. Nel primo caso, si doveva favorire il pluralismo e la partecipazione; nel secondo, invece, si dovevano ridefinire i procedimenti decisionali, riducendo il ruolo degli apparati burocratici e sopprimendo i diversi organismi settoriali espressivi di interessi settoriali ⁽²³⁾.

A conferma di tale valutazione si può richiamare la circostanza che le Regioni presero corpo in una fase nella quale il Parlamento approva altre significative leggi che intendono promuovere la partecipazione ed il pluralismo, come la legge

(20) E. SANTARELLI, *L'Italia delle Regioni*, Roma, 1966.

(21) In particolare, la legge 62/1953 che dettava norme sugli organi e sul funzionamento delle Regioni, la legge 108/1968 di disciplina dell'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario, la legge 281/1970 che dettava provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni.

(22) F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; D. SERRANI, *Momento costituente e Statuti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 600; G. GUARINO, *Le Regioni nell'evoluzione politica e costituzionale*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1970, p. 5 ss.

(23) F. LEVI, *Regioni e pluralismo. Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977, p. 15 ss.

352/1970 sui referendum popolari e la legge 300/1970 a tutela della libertà e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro. Mentre il d.P.R. 616/1977 di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, alle Province ed ai Comuni prevede la soppressione di numerosi enti pubblici nazionali e locali operanti nelle materie riservate alla competenza legislativa delle Regioni: si trattava dei cd. "enti inutili", inutili non perché le funzioni da essi esercitate non avessero una rilevanza, ma perché le stesse potevano essere più proficuamente svolte delle Regioni, dai Comuni e dalle Province ⁽²⁴⁾.

Alle vicende costituzionali del periodo 1970-1977 seguì, poi, un ampio periodo di stabilizzazione del sistema, nel corso del quale non si ebbero ulteriori trasferimenti di funzioni a favore delle Regioni, mentre si assistette ad una sostanziale riduzione del contenzioso giurisdizionale. Il che non significa, tuttavia, che il regionalismo vivesse una fase statica: infatti, si definiscono meglio i rispettivi ruoli dello Stato e delle Regioni e l'ordinamento è attraversato da un movimento sotterraneo, carico di riforme in via legislativa, che preannunciavano modificazioni della Costituzione.

Successivamente, nel decennio 1990-2000, si è assistito ad una legislazione ampia e complessa, che ha assegnato nuove "missioni" all'ordinamento delle autonomie territoriali ed ha definito il ruolo delle Regioni all'interno dello Stato su basi differenti rispetto sia alle originarie intenzioni dei costituenti, sia ai propositi degli artefici della cd. "fase costituente regionale". La differenza più rilevante, al di là degli scostamenti dal dettato costituzionale introdotti in via di prassi o sulla base della legislazione ordinaria ⁽²⁵⁾, consiste in una modificazione del "dover essere" della Regione.

Rispetto alle scelte della Costituzione si trasforma il sistema di relazioni interistituzionali passando da un regionalismo di tipo garantistico ad uno di natura collaborativa. A sua volta,

(24) AA.VV., *Le Regioni e la riforma dello Stato*, Bologna, 1976; AA.VV., *Ordinamento regionale e riforma dello Stato*, Bologna, 1997.

(25) A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, cit., p. 208 ss.

l'idea di Regione che aveva ispirato la fase di prima attuazione delle Regioni a statuto ordinario – imperniata sulla Regione quale ente politico e fattore di riforma dello Stato in senso pluralistico e democratico – viene a poco a poco devitalizzata, anche in conseguenza delle vicende che hanno caratterizzato la vita politica italiana negli anni '80 e '90: prende, per contro, corpo una concezione del decentramento di tipo funzionale, quale soluzione migliore per conferire efficacia ed efficienza alle politiche pubbliche, per semplificare i processi di decisione politica. Tale evoluzione fu favorita da motivazioni economiche e di natura politica: tra le prime, si possono annoverare le critiche ad un'amministrazione poco efficiente, considerata un freno alle potenzialità di sviluppo dell'economia; tra le seconde, invece, una funzione importante fu svolta dai processi contro la corruzione politica e dalla conseguente crisi di legittimazione dei partiti politici: il che fece optare il legislatore per forme di "democrazia immediata" (di cui il segno più evidente è l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti ed il favore per sistemi elettorali di tipo maggioritario e la successiva estensione del principio alle Regioni con l'approvazione della legge costituzionale 1/1999).

Tale evoluzione – che ha rappresentato uno sviamento dall'alveo originariamente tracciato dai costituenti – non poteva non alimentare la richiesta di una revisione delle parti che la Costituzione dedica all'ordinamento regionale e locale: il che avvenne – come è noto – con la legge costituzionale 1/1999 e la legge costituzionale 3/2001. Due aspetti di tale procedimento di revisione meritano, tuttavia, di essere sottolineati, dal momento che rappresentarono un limite per la loro attuazione. La legge costituzionale 1/1999 venne approvata sotto l'urgenza delle imminenti elezioni regionali e fu condizionata nella sua formulazione dalla pressione politica favorevole ad introdurre nella forma di governo regionale l'istituto dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, così come era avvenuto nel 1993 per i Comuni e le Province. A sua volta, la legge costituzionale 3/2001, approvata da una maggioranza parlamentare assai ridotta e sulla scia di profonde divisioni politiche, rappresentò il

primo caso in cui una scelta relativa ai caratteri dell'ordinamento regionale fu assunta in modo non condiviso dalle forze politiche: inoltre, invece di conferire organicità e stabilità al sistema che si è evoluto nel corso di trenta anni, ha inteso perseguire un obiettivo più ambizioso, consistente nel superare contemporaneamente tanto l'originaria "idea" di Regione tratteggiata dai nostri costituenti, quanto il concreto regionalismo che si è evoluto nel tempo. Tuttavia, se tale obiettivo può essere individuato "in negativo" nelle ragioni che abbiamo appena richiamato, appare assai arduo ricostruirlo "in positivo", dal momento che le diverse disposizioni del Titolo V non sembrano riconducibili ad una visione unitaria, se non scontando forzature interpretative che non si addicono ad un giurista positivo ⁽²⁶⁾.

La non precisa costituzionalizzazione delle caratteristiche della forma di Stato regionale non costituisce di per sé un limite insuperabile alla realizzazione di un sistema regionale compiuto, come insegna l'esperienza delle Comunità autonome spagnole realizzate in un contesto interamente decostituzionalizzato. L'ostacolo è rappresentato – per quanto concerne l'esperienza italiana – dalla circostanza che a tale caratterizzazione si contrappone la mancata individuazione del percorso – tanto istituzionale che più propriamente politico – da seguire per addivenire alla costruzione del nuovo sistema di autonomie territoriali.

Non va, infatti, dimenticato che la positività dell'esperienza regionale spagnola fu determinata da due fondamentali fattori: da un lato, la codificazione in Costituzione del processo di attuazione, basato sull'idea di un regionalismo a più velocità, sul principio dispositivo e sulla centralità degli Statuti di autonomia; dall'altro lato, la realizzazione di un'intesa politica ferrea circa le scelte da compiere tra tutti gli attori istituzionali (Governo, partiti, organi delle Comunità autonome). E proprio queste due circostanze sembrano non essere presenti nella realtà i-

(26) Cfr. G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, 2004, p. 627 ss.

taliana, ove non esiste, al momento, una comune valutazione degli obiettivi da perseguire (e delle modalità attraverso le quali perseguirli) da parte dei partiti politici e delle istituzioni, incerti se optare per un processo di natura collaborativa ovvero abdicare a favore di una soluzione conflittuale che demandi alla giurisdizione costituzionale il compito di dirimere le divergenze tra i diversi livelli istituzionali ⁽²⁷⁾.

3. *Il contenuto costituzionale del principio di autonomia*

L'autonomia delle comunità territoriali trova nei due ordinamenti presi in considerazione un espresso riconoscimento tanto nell'art. 2 Cost. spagnola, quanto nell'art. 114 Cost. italiana e può essere considerata un principio ordinamentale, un criterio ispiratore l'organizzazione costituzionale dello Stato.

I caratteri essenziali dell'autonomia non sono definiti né presupposti dalle Carte costituzionali, piuttosto scaturiscono dalla disciplina concreta dei poteri, delle competenze e delle relazioni interistituzionali compiute dalla Costituzione e dalle altre fonti a cui espressamente rinvia. Il che, d'altra parte, pare comprensibile qualora si consideri che l'autonomia di una comunità non può essere determinata prescindendo dall'individuazione dei rapporti concreti che regolano la sua attività nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento: quello di autonomia, cioè, è un concetto di relazione (definibile soltanto sulla base della concreta determinazione delle funzioni e del riparto delle competenze) e dai contenuti non assoluti (variabili alla luce delle limitazioni poste dalle diverse fonti). È evidente, poi, che l'ampiezza e le caratteristiche dell'autonomia variano in ragione degli strumenti e degli istituti che l'ordinamento ha previsto ⁽²⁸⁾.

(27) L'incertezza del processo di attuazione della riforma costituzionale è ben sintetizzata da A. CHIAPPETTI, *Il rebus del "federalismo all'italiana"*, Torino, 2004.

(28) Sulla nozione classica di autonomia si veda S. BARTOLE, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1973, p. 575 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 101

Ciò non esclude, tuttavia, la necessità di definire i profili dell'autonomia che costituiscono – per utilizzare quanto previsto dagli artt. 53 Cost. spagnola e 19 Cost. tedesca in materia di diritti fondamentali – il loro contenuto essenziale. Essi, a nostro avviso, debbono essere ricondotti al fatto che l'autonomia, in primo luogo, presuppone l'esistenza di effettivi poteri dispositivi; in secondo luogo, è partecipazione alla definizione delle regole fondamentali dell'ordinamento generale e concorso alla determinazione dei principi comuni su cui si fonda il carattere unitario di un ordinamento; infine, presuppone l'esistenza di efficaci strumenti rivolti alla garanzia del proprio *status* costituzionale.

Cercando di interpretare sinteticamente l'evoluzione del decentramento territoriale, si può notare che il riconoscimento di siffatti caratteri dell'autonomia è diversamente graduato, che la loro garanzia si rivela di diversa intensità.

In Spagna, ad esempio, appare debole la specificazione del principio partecipativo a causa, per un verso, del mancato coinvolgimento delle comunità autonome nei procedimenti di revisione costituzionale degli articoli relativi al Titolo VIII C.E., per un altro verso, dell'incompiuta organizzazione del Senato come effettiva Camera di rappresentazione territoriale ai sensi dell'art. 69.1 C.E., nonché per l'assenza di operanti strumenti di collaborazione interistituzionale generale ⁽²⁹⁾.

ss.; C. ESPOSITO, *Autonomia locale e decentramento amministrativo*, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 6 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 851 ss.; S. ROMANO, *Autonomia*, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1946, p. 15 ss.; G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Raneletti*, II, Padova, 1931, p. 391.

Per un tentativo di evidenziare nuovi profili del principio di autonomia, G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, 1998, p. 3 ss.; M. APARICIO, *La Decentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*, Barcellona, 1999.

(29) In merito alla natura del Senato in Spagna si veda J. SOLOZABAL ECHAVERRIA, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, cit., p. 2111 ss.; M. CARRILLO, *Considerazioni per una riforma del Senato in Spagna*, in *Principio di autonomia forma dello Stato*, a cura di T. GROPPI, Torino, 1998, p. 114 ss.

Sulle relazioni interistituzionali, si rinvia a E. AJA, *El Estado autonómico*, Barcellona, 2003, p. 208 ss.; S. GARCIA COUSO, *La participación de las Cortes Generales en*

Più significativa appare, invece, la capacità riconosciuta alle Comunità autonome ed agli enti locali di difendere il nucleo essenziale della propria autonomia istituzionale anche nei confronti del legislatore, a causa della variegata possibilità di accesso al giudizio del Tribunale Costituzionale offerta dall'art. 161.1 C.E., dalla Legge Organica n. 2/79 sul *Tribunal Constitucional*, dalla Legge Organica n. 7/99 introduttiva del *conflicto en defensa de la autonomía local* ⁽³⁰⁾. Mentre – come meglio si dirà in seguito – assai ampia si rivela l'articolazione del principio dispositivo.

Per quanto concerne, invece, l'esperienza italiana si può evidenziare una maggior valorizzazione del principio partecipativo, la propensione ad ampliare gli strumenti di garanzia giurisdizionale estendendo l'accesso alla Corte costituzionale anche al sistema delle autonomie locali ⁽³¹⁾, ma una minore attenzione al principio dispositivo, che spesso cede dinanzi alla pressione di spinte omogeneizzatrici.

A nostro avviso, un elemento imprescindibile della nozione costituzionale di autonomia è costituito dalla costituzionalizzazione del principio dispositivo, che deve essere accolto secondo una molteplicità di accezioni.

In primo luogo, il principio dispositivo implica la possibilità di individuare la comunità di riferimento attraverso la compe-

los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, Madrid, 2004; A. PÉREZ CALVO (a cura di), *La participación de las Comunidades autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997; E. CECCHERINI, *Le relazioni tra Governo centrale e Governi territoriali nell'esperienza spagnola*, in *Le Regioni*, 1999, p. 893 ss.

(30) Cfr. J.M. PORRAS RAMÍREZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001; AA.VV., *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1998; J. JIMÉNEZ CAMPO, *Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español*, in *Revista española de Derecho constitucional*, 1998, p. 33 ss.; G. GÓMEZ BARRO, *Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los Entes locales*, in *Revista española de derecho constitucional*, 1999, p. 165 ss.; AA.VV., *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*, Barcellona, 1997.

(31) Si veda, P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, cit.; T. GROPPi, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1021ss.

tenza a determinare i confini del proprio territorio. Tale possibilità possiede, a mio avviso, una particolare rilevanza, tanto dal punto di vista istituzionale che simbolico, qualora si acceda all'idea che l'autonomia non qualifica soltanto gli aspetti gestionali ed organizzativi di un ente, ma costituisce un fattore identitario, culturale, di individuazione di una comunità territoriale fornita di una specifica identità e dotata di una rappresentanza unitaria. L'autonomia, infatti, è un attributo del territorio, della comunità prima ancora che dell'ente che lo rappresenta⁽³²⁾. D'altra parte, l'art. 143.1 Cost. spagnola è esplicito nell'affermare che il diritto all'autonomia compete alle Province limitrofe dotate di caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni ovvero da territori insulari o storici⁽³³⁾.

A questo proposito, non si può non sottolineare la diversità di approccio dei costituenti italiani, i quali, in primo luogo, hanno direttamente provveduto ad individuare le Regioni (artt. 116 e 131 Cost. italiana), senza alcuna forma di coinvolgimento da parte delle popolazioni interessate; inoltre, lo hanno fatto utilizzando prevalentemente un criterio storico-statistico, il quale faceva riferimento alle ripartizioni territoriali storicamente utilizzate ai fini del censimento nazionale. Si trattava di un parametro obsoleto, il quale non teneva conto del fatto che gli ambiti territoriali di tali Regioni non coincidevano affatto con quelli determinati dalle modificazioni economiche, culturali e sociali nel frattempo intervenute.

Siffatto limite non sfuggì, invero, ai costituenti, al punto che lo stesso relatore – l'on. Ambrosiani – affermò che bisognava tener presente “la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi”. Conseguentemente, la Costituzione (per le Regioni) ed il decreto legislativo 267/2000 per gli enti locali territoriali disciplinano la procedura attraverso la quale è possi-

(32) Cfr. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003.

(33) Dottrina sul principio dispositivo in Spagna per definire i territori delle Regioni.

bile procedere alla modificazione degli ambiti territoriali degli enti dotati di autonomia costituzionale ⁽³⁴⁾.

Ancora più debole è, nell'ordinamento costituzionale italiano, l'applicazione del principio dispositivo al sistema delle competenze normative.

La Costituzione spagnola – come è noto – ha riconosciuto ampiamente alle Comunità autonome la capacità di autodeterminare l'ampiezza delle proprie attribuzioni ed i settori materiali di intervento sulla base dei concreti interessi delle comunità locali: per un verso, ritenendo che l'autonomia non possa essere imposta dall'esterno – essendo un diritto, non già un dovere – ha consentito di scegliere tra una via ordinaria ed una via rinforzata alla decentralizzazione; per un altro verso, attraverso la soluzione tecnica dell'art. 148 C.E. (*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias*), ha demandato alle singole Comunità autonome la individuazione delle materie in cui intendono esercitare le proprie competenze, dando un significato concreto alla nozione di “*autogobierno*” richiamata dall'art. 143 Cost. spagnola. Il principio dispositivo, infine, si è tradotto nella volontà dei costituenti di non dar vita ad un sistema bloccato, ma dinamico, suscettibile di evoluzione sulla base della concreta volontà delle comunità territoriali e sulla scelta di procedere alla revisione degli Statuti di autonomia.

Attraverso tali opzioni, la Costituzione spagnola ha fatto ricorso al principio dispositivo per tener conto della diversa propensione all'autonomia delle differenti comunità territoriali, nella esatta consapevolezza che la spinta all'autonomia non è necessariamente di eguale intensità su tutto il territorio nazionale. Si tratta di soluzioni istituzionali di grande interesse, che tendono a rafforzare l'idea di fondo che autonomia è sinonimo di differenziazione: e tale valutazione non può essere messa in ombra dalla circostanza che il processo di costruzione de *lo Estado autonómico* ha portato ad una omogeneizzazione sostan-

(34) Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, 1979; G. ROLLA, T. GROPPi, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, 2000, p. 308 ss.

ziale e ad un innalzamento verso l'alto delle competenze di tutte le Comunità autonome.

Viceversa, in Italia, è la Costituzione – o le leggi costituzionali, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale – a predeterminare le materie di competenza legislativa delle Regioni, che sono eguali per tutte e debbono da tutte essere esercitate. Se si esclude la realtà delle Regioni a Statuto speciale, la sola limitata apertura verso il riconoscimento di un potere dispositivo in ordine all'individuazione delle materie di propria competenza è contenuta nella nuova formulazione dell'art. 116.3 Cost., che ha temperato il tradizionale criterio di simmetria giuridica, introducendo possibili, eventuali forme di regionalismo asimmetrico.

Le potenziali asimmetrie previste dall'ordinamento, tuttavia, verranno difficilmente colte, in quanto nella nostra cultura istituzionale la omogeneità prevale sulle differenziazioni, l'eguaglianza sulle diversità. Basti considerare, a titolo di esempio, che le Regioni a Statuto speciale hanno progressivamente sfumato la peculiarità della loro collocazione costituzionale, al punto che con frequenza sempre maggiore la specialità ha assunto più il carattere di una *deminutio* di poteri che di un'autonomia rafforzata, mentre appare difficoltoso rideterminare i contenuti e le ragioni della specialità regionale ⁽³⁵⁾. Così come la possibilità di valorizzare il principio dispositivo in ordine alla determinazione della forma di governo delle Regioni offerta dall'ampliamento della potestà statutaria di cui all'art. 123 Cost. è risultata, nei fatti, se non vanificata sicuramente molto attenuata dalle scelte compiute dalle Regioni all'atto di approvare i nuovi Statuti ⁽³⁶⁾.

All'interno di siffatto contesto non si può, infine, non evidenziare la preoccupazione con la quale è accolta la possibilità

(35) Cfr. A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

(36) In merito alla nuova potestà statutaria delle Regioni si veda: M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 175 ss.

di attribuire alle Regioni competenze legislative suscettibili di introdurre sostanziali differenziazioni in ordine al godimento dei diritti civili, sociali ed economici garantiti dalla Costituzione⁽³⁷⁾.

Se la lettura delle disposizioni costituzionali enfatizza una diversità di attenzione nei confronti del principio dispositivo da parte dell'ordinamento italiano e spagnolo, per contro, un'analisi della dinamica dei due sistemi tende ad attenuare siffatta impressione. Infatti, la traiettoria di entrambi i processi di regionalizzazione sembra evidenziare il prevalere di una tendenza alla riduzione dei fatti differenziali. E tale osservazione testimonia come il regionalismo o il federalismo non possano essere interpretati staticamente attraverso l'interpretazione del mero dato normativo, ma debbano essere considerati nel loro divenire, come fenomeno dinamico.

In Spagna, il testo della Costituzione evidenzia una propensione all'affermazione di un regionalismo differenziato, fondato tanto sul dato storico e sul riconoscimento di alcuni "*hechos diferenciales*", quanto sul principio dispositivo: siffatta potenzialità, tuttavia, è stata progressivamente erosa dai contenuti dei *Pactos autonómicos* – siglati centralmente – e dalle successive revisioni degli Statuti di autonomi che hanno finito per delinea-

(37) Si veda per tutti S. GAMBINO, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, Il "nuovo"ordinamento regionale, Milano, 2002, p. 45 ss. Vedi anche L. CHIEFFI, *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, 2002; L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999; E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti*, Milano, 2004.

Il tema è stato ampiamente affrontato anche dalla dottrina spagnola. Si veda, a titolo di esempio, J. GARCIA ROCA, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, in *Revista vasca de administración pública*, 1997, p. 45 ss.; E. ALVAREZ CONDE, *Solidariedad*, in *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, p. 854 ss.; AJA, *L'eguaglianza dei diritti in Spagna*. Con particolare riferimento alla competenza dello Stato di regolare le condizioni fondamentali che garantiscono la eguaglianza dei cittadini, G. ROLLA, *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, p. 163 ss.; M.A. CABELLOS ESPIERREZ, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, Madrid, 2001; L. DIEZ PICAZO, *Diritti sociali e federalismo*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 173 ss.; J. PEMAN GAVIN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, 1982.

re un sistema sostanzialmente omogeneo. Mentre lo stesso dibattito sugli “*hechos diferenciales*”, volto ad individuare le ragioni che possono fondare trattamenti distinti a favore delle singole Comunità autonome, ha progressivamente limitato la sua portata ad un numero contenuto di materie, individuabili, in ordine a singoli territori, nelle competenze linguistiche, nell’insularità, nel diritto civile, nelle forme di finanziamento, nell’organizzazione territoriale⁽³⁸⁾.

Tuttavia, sembra che la dottrina non abbia valutato negativamente l’affermazione di un regionalismo omogeneo, riscontrando in tale tendenza alcuni effetti positivi sintetizzabili, per un verso, in una notevole semplificazione del sistema delle competenze, che oramai si fonda essenzialmente sull’art. 149.1 e 3 C.E.; per un altro verso, in una maggior razionalizzazione dell’organizzazione amministrativa dello Stato, che può contare in tal modo su una presenza egualmente distribuita sull’intero territorio nazionale.

È indubbio che le ricorrenti pulsioni verso una differenziazione tra le Regioni faticano ad affermarsi anche perché contrastate dall’opposta tendenza all’uniformazione ed alla conformazione. La prima attiene alla rivendicazione di eguale competenze, o meglio alla non disponibilità delle singole Regioni ad accettare minori competenze delle altre. La seconda concerne il tradizionale vizio di mimetismo, che, nonostante le possibilità differenziatrici insite nel principio di autonomia, contraddistingue l’organizzazione e l’attività degli organi di governo e degli apparati amministrativi.

(38) Cfr. R. BLANCO VALDES, *Estado autonómico, asimetría política y gobernabilidad, La democracia constitucional*, Madrid, 2002, p. 1245 ss.; L. LOPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999; E. FOSSAS, F. REQUEJO, *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Belgica y España*, Madrid, 1999; AA.VV., *Simetría y asimetría en el Estado de las autonomías*, in *Revista vasca de administración pública*, 1997, p. 47 ss.; A. SAIZ ARNAIZ, *Estado federal y estatuto particular. La posición constitucional de la Provincia de Quebec en la federación canadiense*, Madrid, 1997, E. AJA, *El Estado autonómico*, cit., p. 169 ss.