

## Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti

*Francesco Palermo*

*L'asimmetria di status, poteri e funzioni tra enti territoriali è regola e non eccezione degli ordinamenti composti. Ne rappresenta pertanto la forma, e nel contempo un formante, in quanto costituisce uno degli elementi che concorre a definirne la norma(lità). Tale formante è tuttavia spesso implicito (crittotipo), dunque poco considerato da prassi e dottrina. L'operatività implicita del formante differenziale ha portato a diverse semplificazioni rispetto al suo inquadramento teorico, dal rapporto regola-eccezione fino al suo confinamento al solo settore della competenza legislativa, mentre il presente contributo dimostra che la portata del principio è assai più ampia e pervasiva. Dopo avere individuato con metodo comparato regole ed eccezioni, il saggio analizza le ragioni, le procedure e le traduzioni costituzionali dell'asimmetria e l'affermazione di relazioni bilaterali con il centro. In conclusione, ricorrendo alla teoria dei giochi, si cerca di capire se esista un grado ideale di asimmetria e in quale relazione questa possa stare con l'unità dell'ordinamento.*

### 1. Introduzione

«Che le Regioni italiane siano profondamente diverse le une dalle altre è cosa su cui neppure mi pare il caso di insistere. Sono diverse sotto ogni profilo, fisico, economico, culturale, storico, di tradizione amministrativa e di tessuto infrastrutturale. Se così è, autonomia e differenziazione non sono curiose rivendicazioni da giustificare, ma precise esigenze costituzionali, tratti del nostro ordinamento che non si possono eliminare. Invece la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta, dominata dal punto di vista che è cieco rispetto alla differenziazione, per non dire disturbato dalle fastidiose esternalità che intorbidano il quadro "razionale". Visto dal punto prospettico delle istituzioni centrali, e dei tecnici e burocrati che le popolano, le differenziazioni e le auto-

nomie sono un disturbo e un inutile spreco, e appare perciò indilazionabile porre un argine a questa spesa»<sup>1</sup>.

Bastano queste parole a spiegare l'irrazionalità dell'approccio, dominante nella dottrina e nella prassi, che vede la differenziazione tra enti territoriali come un fattore potenzialmente dannoso per l'unità (*rectius* l'omogeneità) dell'ordinamento. Non si tratta di un fenomeno solo italiano, quanto di un'attitudine diffusa nel panorama comparato, che tuttavia si basa su alcuni assunti erronei, da cui si ricava un rapporto inverso tra regola ed eccezione e su cui si edificano di conseguenza apparati teorici che rischiano di risultare fuorvianti. L'analisi delle forme che l'asimmetria assume nel panorama comparato mostra invece che questa risulta la *forma* dei sistemi composti in quanto ne rappresenta la regola, e un loro *formante* in quanto costituisce uno degli elementi che concorre a definirne la norma(lità).

Questo scritto parte da alcune premesse concettuali relative all'asimmetria per individuare con metodo comparato regole ed eccezioni (§ 2). Prosegue analizzando le ragioni, le procedure e le traduzioni costituzionali dell'asimmetria (§ 3), per poi concentrarsi sull'accentuazione delle relazioni bilaterali con il centro quale loro conseguenza primaria (§ 4). In conclusione (§ 5) si cercherà di capire se esista un grado ideale di asimmetria e in quale relazione questa possa stare con l'unità dell'ordinamento.

## 2. *Premesse concettuali*

La ricorrente espressione “autonomia differenziata” è un pleonaso. Autonomia non può infatti che significare differenziazione, o almeno possibilità di differenziazione, dunque di approvare regole diverse da parte dei diversi territori. Risulta infatti evidente, fin dall'etimologia, che in presenza delle medesime regole non possa parlarsi di autonomia. Ciò vale per tutti i concetti affini, dal federalismo al regionalismo, dalla devoluzione alla *governance* multilivello, i quali descrivono (con diverse sfumature, gradazioni e traiettorie storiche) il medesimo fenomeno di ordinamenti territorialmente plurali in cui il potere politico sia ripartito

---

(1) R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.Vv., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, pp. 52-53.

tra almeno due livelli di governo, nel quadro di una cornice costituzionale più ampia e gerarchicamente sovraordinata<sup>2</sup>.

Pur dovendosi operare una serie di importanti distinzioni – tra differenziazione *de facto* e *de iure*<sup>3</sup> (dunque tra la presenza di differenze economiche, politiche, sociali, etniche, geografiche ecc. tra le diverse parti del territorio e la diversa posizione costituzionale di alcune entità sub-statali) e tra asimmetria verticale, rispetto al centro (è ciò che comunemente si ritiene essere il “federalismo” simmetrico, in cui gli enti sub-statali hanno le tutti medesime funzioni, attribuzioni e competenze, che poi esercitano in modo differenziato tra loro) e asimmetria orizzontale, rispetto agli altri enti sub-statali (cd. “federalismo” asimmetrico), in cui funzioni, attribuzioni e competenze variano anche all’interno della medesima categoria di enti territoriali – è un dato acquisito fin dagli studi di Tarlton negli anni ‘60 che l’asimmetria è un elemento intrinseco di qualunque sistema composto<sup>4</sup>. Perché allora la prassi e la dottrina, pur riconoscendo l’ampiezza del fenomeno<sup>5</sup>, continuano a ritenerla un’eccezione rispetto alla presunta regola della simmetria del federalismo e dei suoi derivati<sup>6</sup>?

La ragione pare essere di ordine storico-culturale prima che giuridico o anche solo quantitativo, e legata ad una inconsapevole reiterazione di

---

(2) Come acquisito dalla più consolidata dottrina. In Italia cfr. per tutti S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, Giappichelli, 1993, G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale* in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, vol. XLIII, p. 857 ss., A. REPOSO, *Profili dello stato autonómico*, II ed., Torino, Giappichelli, 2005.

(3) Per la distinzione tra asimmetria politica e asimmetria giuridica cfr. R. WATTS, *Comparing federal systems*, II ed., Montreal et al., McGill-Queen’s Univ. Press, 1999, p. 63 ss.

(4) C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, 4, 1965, p. 861 ss. In anni più recenti si vedano sul punto le fondamentali opere di R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, NOMOS, 1999, di M. KEATING, *Asymmetrical Territorial Devolution. Principles and Practice*, Oslo, Norwegian Nobel Institute, 1996 e, in lingua italiana, di G. D’IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007.

(5) Cfr. COUNCIL OF EUROPE, CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Regions and Territories with Special Status in Europe, Resolution and Study*, CPR(25)2 (Marzano Report), 2013.

(6) P. HÄBERLE, *Der Regionalismus als werdendes Strukturprinzip des Verfassungsstaates und als europarechtliche Maxime*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 118, 1993, p. 1 ss., parla efficacemente di regionalismo come fratello minore del federalismo, con ciò indicando la distinzione al più quantitativa e non qualitativa dei concetti, derivati da una matrice comune.

schemi dogmatici, connaturati alla genesi dei modelli federali tradizionali, fondati sull'unione di entità precedentemente sovrane e dunque attente, in via di principio, ad assicurare l'uguaglianza tra i soggetti fondatori. Assunta questa come regola in quanto storicamente più risalente (i modelli federali realmente aggregativi si limitano alle sole esperienze di Stati Uniti, Svizzera e Germania)<sup>7</sup>, si è guardato a tutti gli altri (e assai più numerosi) modelli composti sorti per trasferimento di autonomia dal centro come a casi eccezionali. Inoltre, si è guardato quasi esclusivamente a una sola dimensione della simmetria, quella del riparto delle competenze legislative, trascurando le altre come le finanze, l'amministrazione, la rappresentanza<sup>8</sup>.

La reiterazione acritica di questi canoni interpretativi consolidati<sup>9</sup> ha involontariamente creato una falsificazione giuridica: siccome i prototipi federali più utilizzati come parametro di riferimento per l'elaborazione di una teoria nascono da un patto federativo che aggrega entità storicamente sovrane (che, nel divenire giuridicamente derivate, garantiscono la tendenziale omogeneità della rispettiva sfera di autonomia legislativa), allora la simmetria, letta nella riduttiva prospettiva delle sole competenze legislative, diviene la regola e tutto il resto è l'eccezione. Indipendentemente dal fatto che le eccezioni siano non solo quantitativamente più numerose, ma anche qualitativamente più significative della (presunta) regola.

In termini di teoria della comparazione, l'asimmetria si configura dunque quale *forma* intrinseca e quantitativamente prevalente di ogni ordinamento composto e quale *formante* essenziale degli ordinamenti composti, perché se non operasse la spinta alla differenziazione tali ordinamenti non esisterebbero. A causa della percezione della sua eccezionalità, l'asimmetria si configura inoltre, secondo la fortunata classificazione di Sacco, come *crittotipo*<sup>10</sup>, dunque come formante implicito, regola

---

(7) F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 72 ss.

(8) P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, Il Mulino 1998.

(9) L'impossibilità di una teoria generale è stata opportunamente rilevata da A. GAMPER, *A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, in *German Law Journal*, 10, 2005, p. 1297 ss.

(10) Cfr. il fondamentale R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, UTET, 1992, in cui

non verbalizzata e che opera in modo inconsapevole e persino osteggiato nelle verbalizzazioni di altri formanti.

Questa premessa risulta indispensabile per inquadrare i fenomeni con cui oggi sono confrontati gli ordinamenti composti. Infatti le tendenze asimmetriche che caratterizzano l'attuale fase di sviluppo delle dinamiche federali sono spesso viste come l'irruzione di un elemento nuovo e dirompente, che scardina le categorie consolidate in quest'ambito e a cui occorre mettere dei freni. In realtà, l'asimmetria è sempre esistita, e come tanti altri fattori ha registrato, nel corso della storia, fasi alterne: epoche in cui è stata più forte e momenti in cui è risultata recessiva rispetto agli elementi centripeti e simmetrici, anch'essi intrinsecamente presenti in tutti gli ordinamenti composti.

### *3. Genesi, procedure e istituzioni dell'asimmetria*

La percezione dell'esistenza stessa di tratti asimmetrici e della loro "regolarità", e il loro diverso modo di operare, variano profondamente nei diversi contesti. Gli ordinamenti composti classici (aggregativi) presentano diversi elementi di asimmetria (anche di diritto)<sup>11</sup> senza tuttavia che la dottrina e la prassi politica ne abbiano particolarmente evidenziato i tratti, mentre in quelli di formazione più recente (devolutivi) l'asimmetria è un elemento caratterizzante e finanche "teleologico" del modo di essere decentrati. L'asimmetria è insomma elemento presente in tutti i contesti costituzionali composti, ma assurge a costituzione materiale dei processi devolutivi, originati dalla necessità di accomodamento di differenze, specie etnico-linguistiche, mentre è un fattore accidentale laddove ciò manchi.

---

si spiega appunto come seguire una regola non significhi necessariamente che si conosca tale regola né dunque che se ne sia consapevoli (p. 125 ss.).

(11) Così ad es., per limitarsi alla considerazione delle classiche federazioni simmetriche, può ricordarsi la posizione del *District of Columbia* negli Stati Uniti e di molte altre capitali federali (dal Messico all'Argentina, dall'Australia al Brasile), la natura dei cd. "mezzi cantoni" in Svizzera e la disciplina particolare delle Città-stato in Germania (Amburgo, Brema e Berlino). Sempre in Germania, inoltre, tre *Länder* sono in realtà "Stati liberi": Baviera, Turingia, Sassonia. Per un'ampia trattazione del caso statunitense G.A. TARR, *Symmetry and Asymmetry in American Federalism*, 2006, <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/publications/symmetry.pdf>.

Le cause che inducono all'introduzione di elementi asimmetrici negli ordinamenti composti sono collegate alle vicende di tali sistemi. Tre sono i principali fattori extragiuridici ai quali la predisposizione di soluzioni asimmetriche prova a fornire una risposta.

Un primo "movente" dell'asimmetria è rinvenibile nella peculiare posizione geografica di alcune aree. È in particolare il fenomeno dell'insularità e dell'isolamento geografico, sentito soprattutto in tempi più risulenti ed oggi più frequentemente collegato (anche) a fattori etno-culturali<sup>12</sup>, o delle speciali relazioni intercorrenti tra le ex colonie e la vecchia madrepatria<sup>13</sup>. La gamma di soluzioni è assai variegata. Si va da uno *status* di (formale o sostanziale) associazione di Stati formalmente sovrani con altri ordinamenti (da Porto Rico al Principato di Monaco, da San Marino ad Andorra al Liechtenstein)<sup>14</sup>, a forme di autonomia variamente declinate (dall'isola di Man alle Faroe, da Sicilia e Sardegna all'oltremare francese, dalla Groenlandia a Bougainville a Zanzibar). Si tratta di forme asimmetriche "naturali", volte a rispondere a precise esigenze di autogoverno di territori (e spesso di gruppi etnico-nazionali in essi insediati) peculiari rispetto al resto del territorio e della popolazione dello Stato, e sovente da questi fisicamente lontani.

Una seconda tipologia di fattori differenziali sembra ascrivibile alla presenza di particolarità socio-politiche in taluni territori. Si prevedono così talvolta regimi speciali per determinate aree, normalmente in condizioni difficili di sviluppo economico<sup>15</sup>, ma talvolta anche per zone particolarmente sviluppate e proprio per questo soggette a regole differenziali (è il caso, ad es., delle zone economiche speciali cinesi, indiane

---

(12) V. ad es. il caso delle isole Canarie, delle Azzorre e di Madeira, delle isole Åland, della Corsica, ecc.

(13) Si pensi ad es. alle forme di auto-amministrazione dei *Dependent Territories*, da quelli britannici (Anguilla, Bermuda, isole Caiman, isole Montserrat, isole Caicos, isole Turks, ecc.) a quelli statunitensi (Guam, isole Vergini), a quelli australiani, olandesi e neozelandesi.

(14) Per un'ampia rassegna della letteratura sul punto v. B. THORHALLSSON, *Small states: a review of the literature*, in *Small States & Territories*, 1, 2018, p. 17 ss. Cfr. anche T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, Giappichelli 2007.

(15) Si pensi ad es. alla politica regionale europea, su cui J.R. CUADRADO-ROURA, M. PARELLADA (a cura di), *Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies*, New York, Springer, 2015.

e africane, che beneficiano di condizioni particolari soprattutto quanto all'assoggettamento al regime fiscale)<sup>16</sup>. Non è raro che tra le condizioni socio-politiche particolari rientri la posizione delle metropoli e segnatamente delle capitali, cui viene frequentemente attribuito uno status differenziato<sup>17</sup>.

La terza grande categoria di motivi che inducono alla previsione di discipline costituzionali differenziate per determinate aree – e di certo oggi ragione principale della spinta asimmetrica – è la presenza di caratteristiche etniche, linguistiche, religiose, nazionali, ecc., che connotano alcune aree in senso culturalmente differenziato rispetto alla maggioranza del territorio nazionale. Anche questo fattore differenziale risulta variamente coniugato, poiché non esiste, per così dire, una differenza uguale a un'altra. Sembra tuttavia possibile identificare due principali matrici delle discipline costituzionali differenziate per ragioni *lato sensu* culturali: da una parte si collocano quelle discipline differenziate che tendono a regolamentare la posizione giuridica di territori “speciali” all'interno di ordinamenti altrimenti tendenzialmente omogenei<sup>18</sup>; dall'altra, e per contro, stanno le discipline della differenziazione in

---

(16) Su cui D. ZHIHUA ZENG, *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*, World Bank Policy Research Working Paper, 2015.

(17) E. SLACK, R. CHATTOPADHYAY (a cura di), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009. Non può mancare di segnalarsi la peculiare posizione riconosciuta nell'ordinamento cinese alle città ex coloniali di Hong Kong e Macao: J. OLIVEIRA, P. CARDINAL (a cura di), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution*, New York, Springer, 2009. Si pensi altresì alla sovrapposizione dello *status* di *Land* e di Comune in capo alle città di Vienna, Berlino, Amburgo e Brema, che le rende asimmetriche sia rispetto al governo locale, sia rispetto agli altri *Länder*, per una diversa configurazione e denominazione delle proprie istituzioni, per un regime finanziario particolare e per l'esercizio di funzioni regionali, comunali e sovracomunali, che importa quindi un diverso assetto delle competenze. Tra gli esempi più recenti di conferimento di uno status differenziato alle aree delle capitali si possono ricordare la (re)introduzione della *Greater London Authority* nel 2000 in Gran Bretagna e la costituzionalizzazione dell'ordinamento speciale di Roma capitale all'art. 114, comma 3 della Costituzione italiana.

(18) Sono le forme di asimmetria più (ri)conosciute e studiate, dai processi di *devolution* nel Regno Unito allo Stato *autonómico* spagnolo; dalle Regioni speciali italiane ai territori devoluti in alcune aree dell'Europa centrale, orientale e sud-orientale; dagli statuti particolari riconosciuti nella Federazione indiana al Jammu e Kashmir, al Maharashtra e al Gujarat e in quella malese agli Stati di Sabah e Sarawak alla disciplina dei Territori (entità substatali dotate di uno *status* assai diverso da quello delle altre) in Australia e in Canada.

contesti multinazionali<sup>19</sup>. La quasi totalità delle più recenti esperienze di federalizzazione o regionalizzazione sono dovute alla tutela della diversità (etnica, nazionale, culturale, linguistica, religiosa): si pensi al Nepal, al Kenya, al Sud Sudan, alle proposte di federalizzazione nelle Filippine, all'evoluzione in senso etnico di ordinamenti federali esistenti, specie in Asia<sup>20</sup>, tanto da potersi chiedere se il federalismo sia oggi diventato un mero strumento di tutela di gruppi attraverso l'autonomia territoriale<sup>21</sup>. Come si riflettono queste formule asimmetriche in precetti giuridici? Sembra possibile individuare quattro diverse manifestazioni del principio differenziale, corrispondenti a macro-aree di regole asimmetriche. La prima e più nota riguarda il riconoscimento di competenze legislative particolari in capo alle singole entità differenziate. Si tratta del fattore asimmetrico più studiato, tanto da essere spesso (erroneamente) ritenuto l'unico significativo. Gli esempi sono noti, a partire dal caso italiano del 1948 (cinque Regioni speciali, tutte diverse tra loro) fino ai più recenti esempi del Portogallo (per le Azzorre e per Madeira), della Spagna, del Regno Unito attraverso il processo di *devolution*. Un fattore essenziale di questo fenomeno è la tendenza recente ad una sua diffusione capillare, anche in contesti tradizionalmente caratterizzati dall'assenza di un riconoscimento della specificità giuridica dei territori. Si pensi, ad es., all'introduzione del principio di differenziazione tra le Regioni ordinarie italiane con il novellato art. 116 c. 3 della Costituzione, alla costituzionalizzazione del principio di sperimentazione nell'esercizio delle competenze realizzata nell'ordinamento francese con la riforma dell'art. 72 Cost. nel 2003, al riparto della competenza legislativa concorrente introdotto in Germania con la riforma costituzionale del 2006, che ha previsto in particolare la nuova tipologia delle leggi in deroga. Questa tendenza espansiva è probabilmente l'elemento più significativo

---

(19) Si pensi ad es. al caso del Canada, del Belgio, della Federazione russa o della Bosnia Erzegovina. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, II ed., 2011, p. 163 ss.

(20) B. HE, B. GALLIGAN, T. INOGUCHI (a cura di), *Federalism in Asia*, Northampton, Elgar, 2007.

(21) S. CHOUDHRY (a cura di), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2008 e K. KÖSSLER, *Conclusions: Beyond the Illusion of Ethno-culturally Homogenous Territory*, in T. MALLOY, F. PALERMO (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2015, p. 245 ss.



a sostegno della tesi qui sostenuta, ossia la caratterizzazione dell'asimmetria come fattore strutturale degli ordinamenti composti, la cui emersione si connota in chiave storico-temporale quale fattore ciclico, particolarmente sentito nella fase attuale di sviluppo dei sistemi unitari composti, *in primis* di quelli devolutivi ma anche di quelli ad originaria vocazione simmetrica.

La seconda tipologia di regole giuridico-costituzionali differenziali è strettamente connessa alla prima, di cui anzi costituisce il necessario completamento: la previsione e la garanzia di una costituzione finanziaria particolare, derogatoria rispetto ai principi che informano di sé i rapporti finanziari tra centro e periferia<sup>22</sup>. Com'è evidente, infatti, solo una dotazione finanziaria maggiore può consentire l'esercizio di maggiori competenze legislative, per cui la differenziazione finanziaria si manifesta soprattutto nell'attribuzione di maggiori risorse alle aree dotate di competenze legislative maggiori. Ciò può avvenire in diversi modi, tecnicamente anche assai complessi<sup>23</sup>. Di regola la modalità più diffusa e semplice consiste nell'esenzione totale o parziale di alcune aree del territorio nazionale dalle regole generali sulla distribuzione delle risorse o dai meccanismi di perequazione finanziaria tra i territori.

Una terza epifania della differenziazione costituzionale riguarda le forme della rappresentanza dei territori nelle istituzioni centrali. La semplice presenza di una rappresentanza dei territori non può che comportare una diversa ponderazione della rappresentanza politica, e pertanto, paradossalmente, solo negli ordinamenti unitari ad assenza di decentramento può verificarsi una rappresentanza perfettamente simmetrica. Negli ordinamenti composti, tuttavia, il diverso peso rappresentativo dei territori non è una semplice conseguenza numerica, bensì una precisa scelta politico-costituzionale, normalmente volta a sovrarappresentare le entità più piccole. È il caso, in particolare, delle seconde Camere federali, composte secondo il principio di uguale rappresentanza indipendentemente dalla popolazione, come nel Senato USA o nello *Stän-*

---

(22) A. VALDESALICI, F. PALERMO (a cura di), *Comparing Fiscal Federalism*, Leiden-Boston, Brill-Nijhoff, 2018.

(23) R. WATTS, *Comparing federal systems*, cit., p. 43 ss.

*derat* svizzero, o con rappresentanza proporzionale alla popolazione, con garanzia del trattamento più favorevole dei territori più piccoli, come nel *Bundesrat* tedesco, in quello austriaco e nel Consiglio dell'UE<sup>24</sup>. Molte altre manifestazioni del principio differenziale nella rappresentanza dei territori si trovano inoltre in tutti i numerosi casi di rappresentanza politica garantita indipendentemente dai numeri, per favorire l'inclusione di territori (e dei relativi gruppi etnico-nazionali minoritari) nel processo deliberativo a livello statale in deroga al principio strettamente maggioritario<sup>25</sup>.

Ultima ma non meno significativa espressione giuridica dell'asimmetria riguarda la garanzia da parte del potere centrale del mantenimento di specificità storiche connesse a determinati istituti giuridici particolari e caratteristici di uno specifico territorio, con la conseguenza che solo in esso l'istituto si mantiene e la relativa competenza è attribuita al relativo territorio. È il caso, ad es., del diritto civile in alcune aree altrimenti soggette a regole di *common law*, come (con diversa intensità) il Québec, la Scozia, la Louisiana, Porto Rico, o della presenza di istituti storici peculiari, come il *derecho foral* nel Paese basco e in Navarra, o il maso chiuso e il sistema tavolare in Alto Adige.

L'ultimo elemento in base al quale possono distinguersi le epifanie costituzionali dell'asimmetria costituzionale riguarda l'aspetto procedurale. Possono individuarsi due grandi modelli procedimentali in base ai quali l'asimmetria può affermarsi, a seconda della direzione da cui procede. Da un lato vi sono casi in cui l'asimmetria è imposta dal centro, altri in cui la fonte centrale prevede una cornice procedurale entro cui possa esercitarsi in via eventuale l'opzione asimmetrica. Le esperienze del primo tipo riconoscono con norma costituzionale la natura differen-

---

(24) F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, Napoli, ESI, 2013. Cfr. anche J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers*, Milano, Giuffrè, 2006. Ora anche A. GAMPER, *Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction*, in *Perspectives on Federalism*, 2, 2018, p. 1 ss.

(25) Così ad es., tra i casi meno noti, vanno nuovamente richiamate le esperienze delle isole, che godono di un certo numero di seggi riservati, che non potrebbero occupare se la rappresentanza fosse basata solo sul dato numerico. Così i casi di Bougainville nel Parlamento di Papua-Nuova Guinea, della Groenlandia e delle isole Faroe nel Parlamento danese, della Valle d'Aosta nel Parlamento europeo e nel Senato italiano, delle Åland nel Parlamento finlandese, e molti altri.

ziata di determinati territori, come l'art. 116 c. 1 Cost. italiana, che formalizza la posizione differenziata delle cinque Regioni speciali, gli artt. 6 c. 2 e 227 ss. Cost. portoghese in riferimento allo *status* delle Azzorre e di Madeira, i *Devolution Acts* nel Regno Unito e relative modifiche, l'art. 142 c. 4 Cost. svizzera sugli ex "mezzi cantoni"<sup>26</sup>. Si tratta in definitiva – almeno sotto il profilo della fonte – di una asimmetria "top-down", costituzionalmente imposta anche se politicamente negoziata.

La seconda opzione si distingue dalla prima per non indicare i territori destinatari della disciplina differenziata, delineando piuttosto una cornice procedimentale entro la quale la differenziazione può essere attivata. Se di fatto poco sembra cambiare, poiché sono comunque chiari i territori di riferimento, sotto il profilo giuridico la distinzione è invece di non poco momento. Gli esempi sono anche in questo caso molteplici, a partire dal modello delineato dalla Costituzione spagnola del 1978 attraverso le due vie per l'accesso all'autonomia e la costituzione delle Comunità autonome, e l'assunzione delle competenze da parte di queste (artt. 143, 148, 149 c. 3, 150 e 151 Cost. spagnola). Diversi altri ordinamenti contemplano procedure per la differenziazione eventuale: si pensi ad es. alla già menzionata procedura introdotta nel 2001 dall'art. 116 c. 3 Cost. italiana per l'accesso a forme di autonomia particolare delle Regioni ordinarie, all'esperienza canadese che prevede procedimenti di revisione costituzionale differenziati, che possono anche riguardare una o più (ma non tutte le) Province<sup>27</sup>, e in genere a tutte le disposizioni, presenti in diversi ordinamenti, che consentono alle entità substatuali di associarsi per esercitare in comune le rispettive competenze o per dar vita a istituzioni di collaborazione interregionale<sup>28</sup>. Questa tecnica consente di sviluppare i caratteri flessibili e funzionali del processo asimmetrico, e implica una forte cultura della cooperazione all'interno degli ordinamenti composti, fondata su una cooperazione asimmetrica tra il potere centrale e singole realtà territoriali (e di queste tra loro).

---

(26) Dopo la revisione costituzionale del 1999, i "semicantoni" non sono più espressamente menzionati come tali nella Costituzione; l'unico residuo della precedente formulazione si rinvie alla disposizione citata, che attribuisce ai sei "cantoni" indicati mezzo voto nello *Ständerat*.

(27) Art. 43 *Constitution Act*, 1982.

(28) Cfr. P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, cit., 54 ss.

#### 4. *Traiettorie dell'asimmetria*

Come si è visto l'asimmetria è un dato comune (pur con diversi gradi di intensità) a tutti gli ordinamenti composti, ma rappresenta il fattore trainante delle più recenti evoluzioni dei sistemi federali, regionali e devoluti. Cosa comporta la diffusione del paradigma asimmetrico per gli (altrimenti in aumento)<sup>29</sup> ordinamenti composti?

In primo luogo, sembra evidente che la diffusione di regole asimmetriche impporti un sostanziale abbandono del dogma dell'uniformità delle discipline come strumento per garantire uguaglianza di diritti negli ordinamenti composti e dunque una necessaria distinzione tra unitarietà (dell'ordinamento) e uniformità (delle regole). Il bilanciamento mobile tra unità e diversità su cui si regge l'equilibrio dei sistemi territorialmente complessi risulta meglio raggiunto, in questa fase storica, spostando il peso sul versante della diversità, forse come riequilibrio ciclico della fase precedente, imperniata sull'accentuazione del momento unitario (e dunque simmetrico). Parrebbe tuttavia errato e superficiale ritenere l'asimmetria un mero strumento di diversità e, per converso, la simmetria un generatore di uguaglianza, giacché, nelle dinamiche federali, ciò che conta è l'equilibrio. E come per l'equilibrista, le oscillazioni del peso servono a garantire la tenuta del sistema. In altre parole, ben può accadere che regole uniformi provochino condizioni di profondo squilibrio, e per contro che regole asimmetriche siano un modo per garantire la tenuta degli elementi unitari. In un ordinamento composto, insomma, la ricerca del punto di equilibrio per i territori non è dissimile da quella per i cittadini: il trattamento uguale di situazioni uguali e il trattamento diverso di situazioni diverse. Più che (o comunque oltre) all'abbandono delle istanze unitarie, la diffusione dell'asimmetria fa pensare (anche) alla ricerca di diverse soluzioni per garantire l'unità necessaria al mantenimento in equilibrio di un sistema costituzionale. Pertanto l'asimmetria non contraddice necessariamente l'unità di un ordinamento, ma può essere uno strumento per garantirla.

---

(29) Ricordano efficacemente T.H. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Toronto, Broadview Press, 2006, p. 7 che all'inizio del XX secolo esistevano solo 9 Stati autodefiniti federali, mentre un secolo dopo il numero ha superato i 20; senza contare i molti casi di ordinamenti non formalmente classificati come federali ma che funzionano come tali.

In secondo luogo, la diffusione del paradigma asimmetrico impatta sulle istituzioni e le procedure della cooperazione tra livelli di governo. In quanto sistema di regole votato alla soluzione di problemi specifici di singole aree, l'asimmetria comporta infatti la predisposizione di un sistema di raccordi di tipo bilaterale tra potere centrale ed entità substatuali. Non appare pertanto affatto casuale che l'attuale e generalizzata crisi delle seconde Camere territoriali quali organi rappresentativi delle istanze comuni delle entità substatuali vada accentuandosi in concomitanza con la diffusione delle spinte (e delle regole) asimmetriche. Il dogma della necessità di un organo centrale in cui siedano i rappresentanti di tutte le entità decentrate richiede una profonda rivisitazione alla luce della maggiore efficienza delle relazioni bilaterali conseguente alla diffusione delle soluzioni asimmetriche. In tutti gli ordinamenti federali o regionali dotati di seconde Camere di rappresentanza territoriale, infatti, questi organismi hanno sostanzialmente fallito nel loro intento<sup>30</sup>, palesando insuperabili ostacoli rispetto alla funzione di raccordo tra i livelli di governo, seguendo – tutte, quale più quale meno – una torsione dalla rappresentanza territoriale a quella politica, efficacemente definita “il paradosso di Madison”<sup>31</sup>.

Per questo, a fronte della crisi delle seconde Camere in quanto organismi di rappresentanza generale e maggioritaria delle istanze della collettività degli enti substatuali, si va sviluppando ovunque la tendenza alla diffusione dei raccordi bilaterali, di sedi (di natura esecutiva e non parlamentare) di concertazione diretta tra il centro e la singola entità differenziata. Tra i tanti esempi<sup>32</sup> appaiono degni di nota il caso britannico, con la creazione di un sistema di rapporti bilaterali tra centro e aree devolute (in specie, la Scozia) fondato su regole convenzionali (i *concordats*)<sup>33</sup>; il caso italiano, con il ruolo fondamentale (anche se sfrut-

---

(30) I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene, 2006.

(31) R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 6, 1989, p. 1365 ss.

(32) F. PALERMO, *Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and their Reasons*, in *Perspectives of Federalism*, 2, 2018, p. 50 ss.

(33) Sui *concordats* nel Regno Unito e sulle prospettive di una razionalizzazione futura delle relazioni bilaterali si vedano, *ex multis*, J. POIRIER, *The Functions of Intergovernmental Agree-*

tato con intensità molto diversa) delle commissioni paritetiche per l'elaborazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali<sup>34</sup> e per le Regioni ordinarie con il meccanismo previsto dall'art. 116 c. 3 Cost.; e il caso spagnolo, in cui la seconda stagione degli Statuti di autonomia ha valorizzato massimamente le relazioni bilaterali Comunità autonome-Stato con evidenti finalità asimmetriche<sup>35</sup>.

Non tenere in dovuta considerazione questi profili rischia di condurre il sempre attuale dibattito sul bicameralismo federale su binari ormai datati e dunque irrimediabilmente inefficienti. Lo stimolo principale che l'asimmetria pone alla riflessione costituzionale è dunque la ricerca di una nuova sistemica dei rapporti bilaterali tra centro e periferia, nel quadro della ridefinizione delle regole procedurali che garantiscano un più efficiente equilibrio tra unità e diversità.

### *5. Quanta asimmetria? La teoria dei giochi*

Si è visto come la differenziazione sia caratteristica comune e intrinseca a tutti gli ordinamenti composti e assuma declinazioni diverse per origine, forma e intensità. In quanto comunque presente, non è di per sé fattore di unificazione né di disgregazione, ma può accelerare le dinamiche già in atto nell'una o nell'altra direzione. È invece in ogni caso difficilmente conciliabile con istituzioni maggioritarie, privilegiando le relazioni bilaterali tra i singoli territori e il centro. L'operatività implicita del formante differenziale ha portato a diverse semplificazioni rispetto al suo inquadramento teorico, dal rapporto regola-eccezione fino al suo confinamento al solo settore della competenza legislativa, mentre si è visto che la portata del principio è assai più ampia e pervasiva.

---

*ments: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, in *Public Law*, 2001, p. 134 ss.; M. LAFFIN, A. THOMAS, A. WEBB, *Intergovernmental Relations after Devolution*, in *Political Quarterly*, 2000, p. 223 ss.

(34) M. COSULICH, *Il decreto attuativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, ESI, 2017.

(35) V. Statuto catalano del 2006, Tit. V, artt. 174-200, specie artt. 174-183 (rapporti bilaterali tra Catalogna e lo Stato). Del tutto analogo lo Statuto di autonomia dell'Andalusia del 2007 (specie artt. 218-225).

Resta ora da affrontare l'ultimo e più difficile nodo, quello della quantità di asimmetria necessaria e tollerabile in un ordinamento composto. Dati i punti estremi A (zero differenziazione, dunque zero decentramento) e Z (massima differenziazione, ossia fino al punto immediatamente precedente la dissoluzione dell'ordinamento), esiste una formula per definire il grado ottimale di differenziazione territoriale in un ordinamento composto?

Per quanto le scelte istituzionali siano improntate a logiche politiche e dunque non necessariamente razionali, può soccorrere a tal fine, almeno in parte, la teoria matematica dei giochi<sup>36</sup>. Qual è la somma prodotta dall'asimmetria? È a somma zero (chi vince guadagna ciò che l'altro perde), a somma positiva (il sistema nel complesso ci guadagna) o a somma negativa (il sistema nel complesso ci perde)? Se si assume come base la teoria cooperativa a somma zero, si riterrà che il grado di asimmetria in un ordinamento sia costante, e dunque l'aumento delle differenziazioni concesse ad un territorio dovrà corrispondere a una diminuzione di asimmetria per gli altri. In altre parole l'asimmetria sarebbe una torta da dividere: se in parti uguali si avrà (apparente) simmetria, se le fette sono diverse la distribuzione è più asimmetrica ma la somma non cambia. Seguendo questo approccio, la teoria dei giochi a somma zero aiuta a calcolare il comportamento razionale di ottimale distribuzione di una risorsa finita.

La questione si complica se si considera invece la possibilità di aumento o diminuzione della somma finale, per cui può prodursi un vantaggio ottimale per l'uno o per l'altro (il paradosso del prigioniero<sup>37</sup>), o una soluzione di maggiore equilibrio per il sistema in base a un approccio

---

(36) Cfr. J. VON NEUMANN, O. MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton Univ. Press (1947), rist. 2007.

(37) Si tratta di uno sviluppo della teoria dei giochi creato negli anni '50 dal matematico Albert Tucker. Due sospettati sono arrestati. La polizia non ha prove sufficienti per trovare il colpevole e, dopo aver rinchiuso i due prigionieri in due celle diverse, interroga entrambi offrendo loro le seguenti prospettive: se uno confessa e l'altro non confessa, chi non ha confessato scoterà 10 anni di detenzione mentre l'altro sarà libero; se entrambi non confessano, allora saranno condannati ad un solo anno di carcere; se invece confessano entrambi, la pena totale sarà pari a 5 anni di carcere. A.W. TUCKER, *The Mathematics of Tucker: A Sampler*, in *The Two-Year College Mathematics Journal*, 3, 1983, pp. 228-232.

cooperativo (la teoria nota come “equilibrio di Nash”)<sup>38</sup>. Naturalmente le relazioni tra i soggetti possono essere simmetriche (tutti si comportano allo stesso modo, con dinamiche disgregative complessive) o complementari<sup>39</sup> (uno si comporta in modo opposto all’altro, quindi alla richiesta di maggiore asimmetria in alcuni territori corrisponde una negazione da parte del centro). Le diverse epifanie dell’asimmetria nei vari ordinamenti e le sue diverse traiettorie sono a ben vedere tutte ispirate all’uno o all’altro approccio alla teoria dei giochi o delle relazioni simmetriche o complementari.

In taluni casi i sistemi affrontano l’asimmetria con la prospettiva del gioco a somma zero, per cui un aumento di differenziazione in talune parti del territorio provoca una riduzione in altre. Si pensi alla specialità regionale nell’ordinamento italiano, in cui si era persino proposta la costituzionalizzazione di tali dinamiche con la (poi fallita) riforma del 2016, che avrebbe ridotto l’autonomia ordinaria consentendo uno sviluppo di quella speciale<sup>40</sup>, anche se non è affatto detto che a tale dinamica venga applicata una razionale distribuzione dell’asimmetria.

In altri casi sembra prevalere l’approccio del prigioniero, specie avendo a riguardo l’evoluzione del regionalismo europeo. Dopo il semplicistico entusiasmo con cui si guardava allo sviluppo “inarrestabile” del fenomeno negli anni ’90 (con slogan come “Europa delle regioni”), la si-

---

(38) Si tratta di una strategia per ottenere il massimo possibile per il sistema, attraverso la collaborazione tra le sue componenti, di un comportamento razionale e utile socialmente perché consente a tutti i partecipanti di ottenere qualcosa, che al tempo stesso è nell’interesse di tutti. Nel famoso film sulla vita di Nash, *A beautiful mind* (2001), l’equilibrio veniva così descritto in un dialogo tra Nash e i suoi amici: «Se tutti ci proviamo con la bionda, ci blocchiamo a vicenda. E alla fine nessuno di noi se la prende. Allora ci proviamo con le sue amiche, e tutte loro ci voltano le spalle, perché a nessuno piace essere un ripiego. Ma se invece nessuno ci prova con la bionda, non ci ostacoliamo a vicenda, e non offendiamo le altre ragazze. È l’unico modo per vincere. [...] Adam Smith ha detto che il miglior risultato si ottiene quando ogni componente del gruppo fa ciò che è meglio per sé, giusto? Incompleto! Perché il miglior risultato si ottiene quando ogni componente del gruppo farà ciò che è meglio per sé, e per il gruppo! Dinamiche dominanti. Adam Smith si sbagliava».

(39) Secondo la distinzione di P. WATZLAWICK, J.H. BEAVIN, D.D. JACKSON, *Pragmatica della comunicazione umana. Studio dei modelli interattivi, delle patologie e dei paradossi* (1967), trad. it., Roma, Astrolabio, 1978.

(40) F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, ESI, 2016.



tuazione è molto mutata nel nuovo secolo. La *governance* europea multilivello richiede necessariamente più attori<sup>41</sup>, e rende impensabile una gestione centralizzata. In questo quadro si accresce la competizione tra territori, anche a causa della scarsità delle risorse: l'ultimo decennio ha superato, talvolta con brutalità, la prospettiva irenica di un'Europa florida e "regionalista", mostrando invece un'Europa in difficoltà in cui i territori sono in crescente competizione tra loro, con una solidarietà in calo. Da questa competizione esce un quadro sempre più asimmetrico. Quando e dove i territori sappiano fare rete, si innescano dinamiche positive di maggiore equilibrio, altrimenti la competizione rischia di avvantaggiare molto alcuni territori e di svantaggiare sensibilmente altri. Infine vi sono non pochi casi di relazioni complementari, come nei casi delle (crescenti) spinte secessionistiche, spesso compensate da spinte opposte volte a ridurre l'asimmetria (come nel caso catalano-spagnolo) o da riduzioni di asimmetria in altri enti territoriali (come in Belgio con la parte vallona quale freno alla spinta differenziale fiamminga). Naturalmente, secondo l'equilibrio di Nash, quanto maggiore sia la predisposizione cooperativa all'interno degli ordinamenti, tanto più efficiente risulterà l'asimmetria, mentre al contrario un'asimmetria frammentata è destinata a produrre effetti negativi di sistema. In altre parole, quando l'asimmetria è ispirata a dinamiche individualistiche, l'ordinamento rischia di perdere il punto di equilibrio, mentre quando prevale una cultura dell'autonomia<sup>42</sup> la capacità differenziale negli ordinamenti aumenta la valorizzazione delle differenze in un quadro cooperativo di maggiore efficacia del sistema complessivo. Non ci sono soluzioni univoche e semplici, ma è importante non sbagliare l'analisi per non sbagliare la terapia. Inquadrare correttamente bene l'operatività di un formante può essere operazione assai più importante di quanto possa apparire.

---

(41) S. PIATTONI, *The Theory of Multi-level Governance*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2010.

(42) Per una lettura giuridica del concetto cfr. R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, Università di Trento, 2018.