

Asimmetrie e “Costituzioni territoriali” nel quadro giuridico europeo: un’analisi comparata

Guerino D’Ignazio

1. In questo numero monografico della Rivista sono pubblicati gli atti del Convegno «Asimmetrie e conflitti tra integrazione europea e secessionismi territoriali. Quali Regioni (asimmetriche) in quale Europa (asimmetrica)?», che si è tenuto presso l’Università della Calabria il 22 maggio 2018. Negli scritti dei diversi autori si affrontano, con metodo comparato, i problemi legati alle tendenze asimmetriche di alcuni Stati composti ed europei, che si sono manifestati con diversa intensità all’indomani della grave crisi economica che dal 2007 si è rapidamente propagata dagli Stati Uniti all’Europa. Tale crisi ha rappresentato anche uno dei principali fattori di cambiamento delle “Costituzioni territoriali” negli ordinamenti europei caratterizzati da una struttura federale o regionale. La tendenza verso la decentralizzazione, che aveva caratterizzato, secondo forme diverse, gli Stati europei negli anni precedenti alla crisi, ha assunto, in una prima fase, una direzione opposta verso processi di riaccentramento statale. Successivamente, si è verificata una “ripresa” dei processi di decentralizzazione in chiave asimmetrica collegata, in alcuni casi, all’esplosione di fenomeni secessionisti. Tali processi sono al centro delle analisi comparatistiche presentate in questo numero della Rivista e riguardano le tendenze asimmetriche esistenti in alcuni ordinamenti, all’interno di un quadro giuridico integrativo europeo, oggetto, esso stesso, di una crisi che si è manifestata in modo eclatante nella c.d. *Brexit*.

2. È noto come l’attuazione del principio di autonomia territoriale comporti inevitabilmente delle differenziazioni tra le stesse istituzioni territoriali e come tutti gli Stati regionali o federali perseguano, nello stes-

so tempo, obiettivi di uniformità e di differenziazione. Raggiungere l'equilibrio tra tali principi rappresenta la sfida per tali forme di Stato che tendono a conseguire l'unità e la coesione, contrastando fenomeni di separazione e di disgregazione. L'asimmetria mette in evidenza una caratteristica radicata nella stessa forma di Stato federale o regionale, in quanto è lo stesso pluralismo territoriale a spingere nella direzione di una programmazione delle politiche che tenga conto delle specificità delle situazioni locali.

Le riforme costituzionali dirette al rafforzamento del principio di autonomia, attuate negli ultimi decenni in alcuni Stati, si possono considerare come un tentativo di adeguare le istituzioni territoriali alle "sfide" dettate dall'integrazione europea, che determina un sistema di *multilevel constitutionalism* nel quale si realizza una più stretta integrazione tra gli ordinamenti giuridici ma anche un consolidamento e una maggiore visibilità delle differenziazioni presenti negli stessi ordinamenti.

L'"attivismo" delle istituzioni territoriali in ambito europeo e il conseguente confronto, non più e non soltanto, con le istituzioni dello stesso ordinamento ma, soprattutto, con le istituzioni territoriali di altri ordinamenti, impone ai soggetti istituzionali di valorizzare le proprie specifiche caratteristiche e promuovere i punti di forza.

Per assecondare tali processi di rafforzamento delle caratteristiche locali e per fare in modo che le istituzioni territoriali possano sostenere il confronto nell'ambito dello scenario europeo, in alcuni Stati europei è emersa una particolare attenzione ai modelli asimmetrici, che si caratterizzano per essere flessibili e dinamici e che, senza imporre l'uniformità, riescono a valorizzare le diversità territoriali e a mantenere l'unità dell'ordinamento. Se si assume tale prospettiva, si comprende meglio il *trend* diffuso negli ultimi anni in alcuni ordinamenti caratterizzato dalla transizione da un modello tendente all'uniformità verso un modello tendente all'asimmetria¹.

(1) Sui problemi posti dai modelli di regionalismo e di federalismo asimmetrico anche al di fuori degli Stati europei, cfr. C.D. TARTLTON, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation*, in *Journal of Politics*, 4, 1965 e R. WATTS, *A Comparative Perspectives on Asymmetry in Federations*, in *Asymmetry Series*, 4, 2005.

La differenziazione territoriale può diventare “regola” all’interno degli Stati europei composti, anche perché l’UE ha forti interessi a un’attuazione delle politiche europee che tengano conto delle specificità locali. Gli stessi programmi europei prevedono, a volte, iniziative sperimentali, caratterizzate da un’eterogeneità di fondo nell’ambito di un sistema di reti transnazionali.

Lo sguardo di insieme sugli ordinamenti europei mette anche in evidenza il superamento di un’asimmetria fondata solo sull’elemento identitario e, dunque, relegata soltanto ad alcuni territori, (come le Regioni speciali in Italia o le Comunità autonome storiche in Spagna), prevedendo, invece, un’asimmetria generalizzata che possa coinvolgere tutte le istituzioni territoriali di un ordinamento e che potrebbe rappresentare uno strumento istituzionale utile a canalizzare le aspirazioni al cd. “protagonismo delle Regioni”.

Tale visione dell’autonomia mette in luce come i modelli di regionalismo o di federalismo necessitino di un’interpretazione che non si fermi soltanto al dato normativo statico, richiedendo, piuttosto, di essere analizzati come fenomeno dinamico. In tal senso, la dottrina di Friedrich del *federalizing process*² trova un’ulteriore conferma nei processi di differenziazione all’interno degli Stati regionali o federali, che valorizzano principalmente gli aspetti dinamici di tali modelli di Stato.

3. L’apertura progressiva a nuove differenziazioni tra le istituzioni territoriali e la conseguente esigenza di disporre di un modello molto dinamico fa emergere gli eccessivi vincoli determinati da una regolazione dettagliata in base al diritto costituzionale. Per tali motivi, in alcuni ordinamenti costituzionali è previsto il ricorso alla “decostituzionalizzazione” del processo di differenziazione, considerata come la capacità di una fonte di grado inferiore di derogare alla stessa norma costituzionale senza per questo acquisire la forza e la natura giuridica della stessa norma costituzionale. La decostituzionalizzazione rende meno rigido il processo, che deve rispondere alla flessibilità in relazione alle esigenze provenienti dal basso.

(2) Su tale dottrina, cfr., fra le diverse opere di J.C. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968 e *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

Anche l'ordinamento italiano, con la "riscoperta" del regionalismo differenziato introdotto dalla riforma costituzionale del 2001, potrebbe acquisire elementi di forte dinamicità e presentare, in breve tempo, un assetto decisamente asimmetrico, in cui alle Regioni speciali si affiancano le Regioni "semplicemente ordinarie" che non riterranno conveniente avviare alcuna procedura di differenziazione e le "Regioni differenziate" – con un diverso grado di differenziazione –, che procederanno ad assumere «forme e condizioni particolari di autonomia», in modo progressivo.

4. Gli studiosi di diritto comparato, relatori al Convegno e autori dei saggi pubblicati in questo numero della Rivista, si sono interrogati su alcuni dei principali nodi collegati allo sviluppo dei processi asimmetrici (e in alcuni casi alle sue derive secessioniste) in ordinamenti composti europei variamente asimmetrici: Spagna, Italia, Regno Unito, Belgio, Germania e Portogallo. Le riflessioni sui singoli ordinamenti menzionati sono precedute da analisi di carattere più ampio (di Palermo, Scarciglia e Martinico), necessarie a precisare aspetti metodologici e di contesto in cui inquadrare il fenomeno asimmetrico.

Nel saggio iniziale («Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti») Palermo considera l'asimmetria di *status*, poteri e funzioni tra le istituzioni territoriali come regola e, dunque, "forma", degli ordinamenti composti, ponendo al centro della riflessione un interrogativo che costituisce, in un certo senso, il *fil rouge* di tutte le altre analisi. L'autore si interroga se esista un grado ideale di asimmetria e in quale rapporto possa stare con l'unità dell'ordinamento.

Scarciglia («Asimmetrie e globalizzazione del diritto») affronta il problema della simmetria o dell'asimmetria nello spazio giuridico transnazionale. I fenomeni giuridici – e non solo giuridici – a carattere globale aumentano la complessità degli ordinamenti interni e generano simmetrie o asimmetrie anche a livello regionale. Ciò richiede al comparatista di prestare la propria attenzione a variabili, non solo giuridiche, anche al di fuori dei confini nazionali per comprendere meglio i cambiamenti in senso simmetrico o asimmetrico nei singoli ordinamenti.

Martinico, nel suo contributo («Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato»), riflette sul-

la sostenibilità dei processi asimmetrici a livello sovranazionale, tenendo presente che nel diritto dell'UE esistono diversi fattori di asimmetria, quali la cooperazione rafforzata, il meccanismo degli *opting out* e il metodo aperto di coordinamento. Come ben sottolinea l'autore, l'asimmetria può diventare un elemento di integrazione, a condizione che siano rispettate le garanzie che tutelano il nucleo costituzionale dell'ordinamento di riferimento.

Tra i casi analizzati si è scelto di dare una particolare importanza all'ordinamento spagnolo, non solo perché il regionalismo asimmetrico spagnolo sia generalmente considerato il modello di riferimento per gli altri ordinamenti regionali che hanno avviato processi asimmetrici, ma per la presenza di alcune esperienze particolari – Catalogna e Paesi Baschi – e l'attualità molto problematica di alcuni processi, la cui analisi non può che arricchire la prospettiva gius-comparatista relativa al fenomeno asimmetrico.

Blanco Valdés chiarisce nel suo contributo («Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría») come il concetto di asimmetria venga spesso confuso con quello di *diversità* o di *disomogeneità*. In tal senso, l'autore analizza le principali asimmetrie esistenti nei sistemi federali e nello specifico caso spagnolo, introducendo la rilevante relazione esistente tra l'asimmetria e la presenza di nazionalismi interni.

Nell'analisi incentrata sul complesso e problematico caso della Catalogna, González Pascual («La asimetría consensuada y opcional como solución constitucional al conflicto catalán. La necesaria reforma constitucional») ritiene che la riforma costituzionale appaia come una delle poche – se non l'unica – via percorribile per la soluzione del conflitto e della grave crisi istituzionale (e costituzionale) che sta vivendo l'ordinamento spagnolo. Come sottolinea l'autrice, l'intervento del legislatore di riforma dovrebbe essere orientato alla previsione di un'asimmetria “aperta” a tutte le Comunità autonome e concordata con lo Stato. Tale riforma, però, per essere in qualche modo risolutiva – al di là di risolvere l'endemico problema di un Senato effettivamente territoriale – dovrebbe tener conto, in maniera concreta, anche dell'evoluzione del movimento catalano e dei riflessi che ha già prodotto sul contesto dello Stato autonomo spagnolo.

Infine, a conclusione delle analisi sull'ordinamento spagnolo, López Basaguren mette in evidenza nel suo saggio («L'autonomia del Paese basco tra asimmetrie interne e riconoscimento europeo. Alla ricerca di un rapporto confederale e del riconoscimento del “diritto a decidere”») lo spessore dell'autonomia del Paese Basco, diverso dall'autonomia delle altre Comunità autonome. La specificità del Paese Basco – e della Navarra – deriva dalla condizione di essere *territorio forale* e con diritti storici garantiti dalla Costituzione. Il caso basco risulta emblematico ai fini di una più ampia riflessione sulle trasformazioni del carattere asimmetrico dei processi di decentralizzazione per una peculiarità dovuta non solo al carattere linguistico-identitario di tale Comunità autonoma ma al particolare sistema di finanziamento (il cd. *concierto*) e ai problemi che esso pone, in un sistema caratterizzato dalla “emulazione territoriale”, in termini di coesione territoriale, vieppiù in periodi di forte contenimento della spesa pubblica soprattutto a livello territoriale. Tuttavia, l'attuale situazione asimmetrica, che ha garantito maggiori risorse, non è considerata soddisfacente dal movimento nazionalista basco che tende a una relazione di tipo confederale con lo Stato spagnolo e a un riconoscimento europeo nel caso di secessione, in conseguenza dell'esercizio del “diritto a decidere”.

Nel saggio relativo al caso italiano («Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti») Russo analizza la complessa e tortuosa attuazione di una disposizione costituzionale finora “dormiente”, l'art. 116 comma 3 Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. La rinnovata attenzione verso questa disposizione, sulla cui base si svilupperebbe una più forte caratterizzazione in senso asimmetrico del regionalismo italiano (aggiungendosi alla «specialità» una sorta di «asimmetria dispositiva»), va letta, secondo l'autrice, non solo come “risposta” ai processi di centralizzazione conseguenti al «diritto emergenziale della crisi» e ai falliti tentativi di riforma della struttura territoriale ma in linea alle tendenze in atto a livello europeo, dove il *benchmarking* della competizione regionale si è definitivamente spostato dal piano nazionale a quello europeo (se non oltre). Tra le righe del saggio sembra porsi una domanda: può una “rondine” (asimmetria sperimentale *ex art.116.3 Cost.*)

far primavera (contribuire alla realizzazione di un sistema autonomistico effettivo)?

Il carattere asimmetrico del processo devolutivo britannico è oggetto di riflessione nel contributo di Martinelli («Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito»), che analizza le particolari ragioni storiche, culturali e costituzionali alla base degli sviluppi differenziati di quell'ordinamento. Tale processo non poteva che avere un'attuazione necessariamente asimmetrica in Scozia, Galles e Ulster, ma, nella fase attuale, l'incognita più importante è rappresentata dalla cd. *Brexit*.

Le vicende legate al decentramento differenziato in Belgio sono approfondite da Mastromarino («Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga») in relazione alle dinamiche relative alla fiducia come strumento di interazione sociale in un ordinamento caratterizzato da forti *clivages* nel corpo sociale. In particolare, nel saggio si fa riferimento all'organizzazione della giustizia, anch'essa "divisa" come l'intero sistema istituzionale, che trova nell'asimmetria un equilibrio che garantisce la convivenza tra due comunità profondamente differenziate.

Anche il federalismo tedesco, tradizionalmente annoverato nella tipologia degli Stati federali aggregativi con base omogenea, ha sperimentato una potenziale asimmetria mediante lo strumento della «legislazione in deroga» – introdotta dalla riforma costituzionale del 2006 –, come è messo in evidenza nel saggio di De Petris («Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un *Sonderweg* irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?»). Tuttavia, la cooperazione rimane, nel modello tedesco, lo strumento principale dei possibili conflitti istituzionali.

Infine, il caso portoghese è analizzato da Orrù («Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese»), il quale mette in evidenza come l'asimmetria rappresenti l'elemento distintivo della «Costituzione territoriale» lusitana. In modo specifico, è la particolare autonomia delle Regioni insulari a caratterizzare l'asimmetria nell'architettura territoriale dello Stato, elemento così radicato da non aver subito alcuna regressione durante la grave crisi economico-finanziaria.

5. Nelle analisi comparate degli ordinamenti composti che adottano modelli asimmetrici si ripropone il problema, più o meno generalizzato, dello “spessore” dell’asimmetria e degli ambiti di applicazione della stessa. Fermo restando che l’asimmetria non riguarda soltanto le competenze legislative, come sottolinea Palermo e come l’analisi di Mastro-marino sul Belgio mette in evidenza, è necessario superare l’idea che lo Stato composto debba essere così dinamico da permettere la differenziazione nell’esercizio delle stesse competenze – asimmetria *de facto* –, ma non anche nella titolarità – asimmetria *de iure* –. Il riparto differenziato nella titolarità di competenze determina un’asimmetria stabile e, dal momento che questo riparto incide direttamente sulla tutela di alcuni diritti fondamentali, il problema si sposta sui limiti dei processi asimmetrici e sui “rischi” che possono ricadere sull’intero ordinamento a causa di una tutela differenziata dei diritti.

Fermo restando che anche negli Stati asimmetrici non ci sia spazio per una differenziazione dei diritti civili e politici, la questione si presenta in modo ancora più problematico per i diritti prestazionali che hanno bisogno di un *facere* positivo delle istituzioni pubbliche e che potrebbero creare, a conclusione del processo, uno *status* differenziato nel godimento di alcuni diritti sociali, che possono dipendere dall’assetto competenziale variabile in funzione dei processi asimmetrici attivati dalle diverse istituzioni territoriali.

Considerato il concetto di asimmetria insito nello stesso principio di autonomia, il problema si sposta sui “presidi” posti a salvaguardia dell’equilibrio tra tali principi, ovvero sulle garanzie per evitare che lo squilibrio tra i diversi territori sia così eccessivo da mettere a rischio la tutela di alcuni diritti sociali e, nello stesso tempo, per consentire anche uno sviluppo delle potenzialità insite nelle forme particolari di autonomia differenziata.

Emerge l’esigenza di verificare se l’asimmetria interterritoriale possa determinare anche un’asimmetria della cittadinanza e dei diritti fondamentali delle persone. Se è vero, infatti, che l’asimmetria non può mettere in discussione lo “statuto della cittadinanza”, è anche vero che l’uniformità nell’assetto competenziale delle Regioni non garantisce un’assoluta omogeneità di risultati e, quindi, anche senza una previsione dell’asimmetria, le diverse *performance* delle istituzioni territoriali, collegate

all'esercizio di competenze in materie che riguardano soprattutto i diritti sociali, creano esse stesse una differenziazione nella soddisfazione di tali diritti.

L'asimmetria deve, pertanto, armonizzarsi con il sistema della tutela dei diritti, prima di tutto i diritti di uguaglianza e di solidarietà, con i quali potenzialmente potrebbe entrare in conflitto, tenendo presente che i valori costituzionali necessitano di una reciproca composizione. La questione centrale, quindi, può essere ricercata nell'individuazione di un equilibrio tra unità, uguaglianza e autonomia, che, senza depotenziare i caratteri positivi di questi principi, possa determinare una loro armonizzazione nell'ordinamento, piuttosto che considerarli dei limiti in grado di comprimere le reciproche potenzialità.