



19 DICEMBRE 2018

Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione

di Elisabetta Palici di Suni

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino



Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione *

di Elisabetta Palici di Suni

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Torino

Sommario: 1. Federalismo e asimmetrie. 2. Le asimmetrie negli Stati unitari. 3. Le asimmetrie negli Stati federali 4. Gli Stati composti asimmetrici sin dall'inizio. 5. Conseguenze e limiti delle asimmetrie.

1. Federalismo e asimmetrie.

Il federalismo classico parrebbe improntato al criterio di omogeneità e di parità tra gli stati membri¹. A questa idea sembra ispirarsi sin dal suo sorgere il federalismo statunitense: agli stati sono riconosciuti pari diritti, le stesse competenze, lo stesso peso all'interno del Senato, indipendentemente dall'ampiezza o dalla popolazione dello stato. A ciò si collega l'idea della doppia rappresentanza: tutti i cittadini sono eguali ed egualmente rappresentati nella Camera dei Rappresentanti (principio democratico) e tutti gli stati sono eguali ed egualmente rappresentati nel Senato (principio federale).

Eppure la parità all'interno degli Stati federali subisce e ha subito anche nel passato numerose eccezioni, tanto che, come è stato evidenziato anche con riferimento agli stessi Stati Uniti², caratteristica del federalismo sarebbero, al contrario, asimmetrie e differenziazioni.

Le asimmetrie hanno assunto configurazioni diverse a seconda dei casi e, a questo proposito, sono state proposte varie catalogazioni³.

Semplificando, a me sembra che si possano distinguere fondamentalmente tre tipi di asimmetria.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹ Cfr. Pernthaler P. (1998), *Lo stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, Il Mulino, Bologna, pp. 18 ss.; Anzon Demmig A. (2008), *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, I, p. 51; D'Atena A. (2014), *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC* 4/2014, p. 2.

² Tarlton Ch.D. (1965), *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4, pp. 861-874; Pernthaler (1998), pp. 15 s. e pp. 45 ss.; Id. (2007), [Differenziertes Föderalismus](#), in Palermo F. - Hrbeck R.- Zwilling C.- Aber E. (a cura di), *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?*, Nomos, Baden Baden, pp. 22 ss., spec. p. 23; Delmartino F., *Asymmetrie in Föderalstaaten und in der Europäischen Union*, ivi, p. 29; Chessa O. (2011), *La specialità sarda e il federalismo asimmetrico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2011, pp. 555 ss.

³ Cfr. le catalogazioni delle asimmetrie effettuate da Palermo F. (2007a), *Asymmetrie als Ordnungsmodell des modernen Föderalismus. Eine vergleichende Analyse*, in *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?* cit., pp. 9 ss. e da Olivetti M. (2007), *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in D'Ignazio G. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Giuffé, Milano, pp. 63 ss.

- 1) Vi è asimmetria quando viene riconosciuta speciale autonomia a una o più entità all'interno di uno Stato che resta tuttavia unitario.
- 2) Diverso è il caso di uno Stato federale sorto con una struttura simmetrica e omogenea, che successivamente introduce al suo interno alcuni elementi di asimmetria.
- 3) Vi sono infine Stati composti (per lo più regionali) sorti come asimmetrici fin dall'origine.

2. Le asimmetrie negli Stati unitari.

Il modello degli Stati unitari che riconoscono al loro interno una o più autonomie speciali è rappresentato, in Europa, in particolare da Portogallo, Finlandia, Danimarca, Grecia e Francia.

In Portogallo, l'art. 6 della Costituzione, dopo aver affermato il carattere unitario dello Stato, riconosce al secondo comma che gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera sono regioni autonome e istituzioni di autogoverno⁴. I poteri di tali regioni sono elencati nel titolo VII della Costituzione (artt. 225-234) e specificati in appositi statuti, deliberati dalle assemblee legislative regionali e approvati dell'Assemblea della Repubblica.

Analogamente, in Finlandia è garantita l'autonomia delle isole Åland. Tali isole, di lingua e cultura svedese, furono oggetto di trattative internazionali, alla fine delle quali furono assegnate alla Finlandia, a condizione che venisse loro garantito il diritto all'autogoverno e al mantenimento delle proprie tradizioni linguistiche e culturali⁵. Le isole Åland hanno pertanto un proprio parlamento (*lagtinget*), la competenza a decidere sugli affari interni e autonomia di bilancio.

La Danimarca, dove sono presenti quattordici contee ed un sistema di governo locale rafforzato con una legge del 2009, conferisce uno speciale regime di autonomia alle isole Faroe e alla Groenlandia, competenti in ogni settore esclusi gli affari esteri, la difesa e la politica monetaria, in base all'*Home Rule Act of the Faroe Islands* del 1948, modificato nel 1994, e al *Greenland Home Rule Act* del 1978, modificato nel 2009.

In Grecia è riconosciuta per motivi religiosi l'autonomia del Monte Athos, secondo il suo statuto. L'amministrazione è esercitata dai rappresentanti dei monasteri; allo Stato spetta esclusivamente il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (art. 105 cost.).

Il caso della Francia è il più noto ed anche il più complesso. Stato unitario per eccellenza, con tradizione di forte accentramento, ha introdotto le regioni, prima con la legge ordinaria n.82-213 e poi con la riforma

⁴ La Costituzione portoghese in realtà prevede anche regioni amministrative mai realizzate. Cfr. Orrù R. (2007), Di revisione in revisione: la progressione del regionalismo portoghese nel senso dell'asimmetria è giunto al punto di massimo?, in *Integrazione europea e asimmetrie regionali cit.*, 91 ss.

⁵ S. Mancini (2006), *Le Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *federalismi.it* n. 11/2006.

costituzionale del 2003, senza tuttavia dotarle di poteri legislativi⁶. Negli ultimi anni si è assistito ad un importante processo di riforme, la cosiddetta “terza fase di decentralizzazione”, nella quale il decentramento resta solo amministrativo, ma è caratterizzato da vari elementi di differenziazione: in particolare, la legge n. 2014-58 ha previsto collettività territoriali capo fila, disposizioni specifiche per l’Ile-de-France, le metropoli di *Grand Paris*, Lione ed Aix-Marseille-Provence, nonché compensazioni finanziarie. Un regime specifico di autonomia continua ad essere riconosciuto alla Corsica, ai dipartimenti d’oltremare e ai territori d’oltremare.

3. Le asimmetrie negli Stati federali

Il secondo modello è quello dei sistemi federali classici: sorti per lo più su iniziativa e con l’accordo di entità originariamente sovrane e indipendenti, riconoscono il principio di parità tra gli stati membri.

Nel caso della Germania la Legge Fondamentale istituì nel 1949 una federazione su base fortemente simmetrica, come reazione all’esperienza dell’impero germanico, che, in base alla Costituzione del 1871, aveva riconosciuto una posizione di supremazia alla Prussia: il re di Prussia era infatti anche l’imperatore, mentre il primo ministro prussiano era il cancelliere imperiale; alla Prussia spettavano inoltre 17 dei 58 seggi del *Bundesrat*. La Costituzione di Weimar mantenne una struttura asimmetrica, che fu appunto superata con la Legge Fondamentale del 1949⁷. La scelta paritaria e simmetrica, effettuata dalla Legge Fondamentale, non è però assoluta: all’interno del *Bundesrat* i *Länder* sono rappresentati non in modo paritario (come negli Stati Uniti), ma in un numero variabile (da tre a sei), in rapporto alla popolazione⁸. Ulteriori elementi di asimmetria furono introdotti in base alle riforme del federalismo seguite alla riunificazione, e in particolare alla riforma del 2006, che accentuò il carattere competitivo del federalismo tedesco, abolendo la competenza basata sulle leggi-cornice della federazione (quella che in Italia viene definita competenza concorrente), e accrescendo i casi di competenza concorrente “alla tedesca”, nei quali la federazione può intervenire, a certe condizioni, in luogo dei *Länder*⁹.

⁶ Cfr. Calamo Specchia M. (2007), *Le asimmetrie funzionali e istituzionali del decentramento francese e l’orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?*, in *Integrazione europea e asimmetrie regionali cit.*, pp. 114 ss.; Greco L. (2007), *Le convergenze delle riforme costituzionali e le prospettive territoriali asimmetriche della décentralisation in Francia e del federalismo in Germania*, ivi, 171 ss.

⁷ Cfr. Palermo F. (2007b), *La coincidenza degli opposti: L’ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in *federalismi.it* n. 3/2007, pp. 5 s.

⁸ Si parla a questo proposito di uguaglianza numerica o aritmetica e di uguaglianza geometrica: cfr. Pernthaler (1998), p. 20, p. 28, pp. 117 s.; Palermo, (2007a), p. 17.

⁹ Palermo, (2007b), pp. 8 ss.; Chessa (2011), pp. 555-556. Sulla differenza tra il concetto di competenza concorrente in Germania e in Italia v. Lombardi G. (1982), *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, in *Giur. cost.*, pp. 39 ss.

Con riferimento all'ordinamento austriaco si è osservato che esso si caratterizza sin dal suo sorgere per forti elementi di omogeneità e di accentramento, anche a causa della tradizione unificatrice dell'impero¹⁰. A tal proposito merita però osservare che importanti differenziazioni si ebbero anche all'interno dell'impero asburgico, che, con l'*Ausgleich* del 1867, si trasformò in impero austro-ungarico: al suo interno erano riconosciuti i due regni dell'Austria e dell'Ungheria e l'elemento unificante era dato dal fatto che l'imperatore era re dell'Austria e dell'Ungheria. Tuttavia, mentre l'Ungheria manteneva al suo interno una politica di forte accentramento¹¹, nel regno dell'Austria era riconosciuto il pluralismo delle nazionalità. La legge fondamentale n. 146 del 21 dicembre 1867 dispose *die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung* e negli anni immediatamente successivi si pervenne a soluzioni diversificate, con l'attribuzione di un'autonomia speciale alla Galizia nel 1868, alla Boemia e al Tirolo nel 1871, nel quadro di un federalismo differenziato¹². L'ordinamento austriaco attuale ha una struttura omogenea, anche se emergono alcuni elementi di differenziazione. Questi ultimi potevano essere ulteriormente sviluppati in base a proposte di riforma del sistema federale formulate sin dal 1992, che sinora non hanno però condotto a modifiche significative¹³.

Anche in Svizzera il federalismo è improntato di massima a criteri di eguaglianza tra i cantoni. La Confederazione Elvetica è tuttavia caratterizzata da forti elementi di differenziazione, specialmente linguistica e religiosa. Le lingue ufficiali hanno un'estensione molto diversa, dato che il tedesco è parlato dal 63% della popolazione, il francese dal 22,7%, l'italiano dall'8,1%, il retoromancio dallo 0,5% (4,5% parlano inglese e 3,2% portoghese)¹⁴. La maggioranza dei cantoni è monolingue, in due cantoni si parlano due lingue ed in uno tre. Un particolare elemento di asimmetria è costituito dai semicantoni, che sono sei sul totale di ventisei e che votano un rappresentante anziché due nello *Ständerat*¹⁵.

4. Gli Stati composti asimmetrici sin dall'inizio.

Il terzo modello, il più complesso, è quello costituito da Stati composti con un'asimmetria tra le diverse unità territoriali riconosciuta fin dall'inizio.

¹⁰ Pernthaler (1998), p. 75 ss.

¹¹ Cfr. Brauner W. – Lachmayer F. (1976), *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Manz, Wien, p. 163, che parlano di una *chauvinistische Magyarisierungspolitik*.

¹² Cfr. Brauner W. – Lachmayer F., op. cit., pp. 163-164.

¹³ Pernthaler (1998), p. 149 ss.; Bußjäger P. (2007), *Asymmetrien im österreichischen Föderalismus?*, in *Auf dem Weg cit.*, pp. 73 ss.

¹⁴ Le lingue: fatti e cifre, 27.11.2017, www.eda.admin.ch; Le lingue più parlate in Svizzera, 18 ottobre 2017, www.swissinfo.ch; [Lingue, www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch).

¹⁵ Sugli elementi di asimmetria del sistema federale svizzero, che viene comunque ritenuto sostanzialmente egualitario, v. Biaggini G. (2007), *Asymmetrien im schweizerischen Bundesstaat?*, in *Auf dem Weg cit.*, pp. 54 ss.

Storicamente si era avuto, come si accennava, l'esempio dell'impero germanico, in cui la Costituzione del 1851 attribuiva una posizione di supremazia alla Prussia, e quello dell'impero austro-ungarico, con soluzioni diversificate al suo interno.

Oggi, in Europa, possiamo ricomprendere tra gli Stati composti sorti come asimmetrici Spagna, Belgio, Italia e Regno Unito.

La Spagna è il caso più noto¹⁶ ed è quello che solleva oggi maggiori problemi. La Costituzione del 1978 riconobbe fin dall'inizio alla comunità catalana, a quella basca e a quella galiziana il livello più alto di autonomia. Le altre comunità autonome ebbero i loro statuti in un tempo successivo ed aumentarono gradualmente la loro autonomia. Rimase un livello particolare, privilegiato alle comunità forti, caratterizzate da un grande senso di identità rafforzato dalla presenza di una lingua propria, sia pure coufficiale con il castigliano. Oggi che si è arrivati ad una spaccatura così profonda tra il governo della Catalogna e quello di Madrid merita ricordare che in passato, fino agli anni '90, con Jordi Pujol a capo del partito nazionalista catalano, era lo stesso governo centrale ad assecondare una lettura della Costituzione molto favorevole all'autonomia catalana, con l'avallo del Tribunale costituzionale. In risposta a questo atteggiamento di favore vi era l'appoggio del partito catalano al governo di Madrid, di cui quest'ultimo aveva bisogno¹⁷. Non sono passati tanti anni, ma la situazione oggi è completamente rovesciata.

Il Belgio, sorto come Stato unitario nel 1830, dopo essersi staccato dal Regno dei Paesi Bassi Uniti, introdusse riforme in senso regionale a partire dal 1968-1970, per poi trasformarsi in Stato federale con la Costituzione del 1993. L'asimmetria del sistema è dato, non solo dalla doppia suddivisione, con comunità su base personale (francofona, fiamminga e tedesca) e regioni su base territoriale (Vallonia, Fiandre e Bruxelles capitale), ma anche dalle diverse aspirazioni del gruppo fiammingo (più attento alla distinzione tra comunità culturali) e di quello francofono (più attento alle materie legate al territorio e alle

¹⁶ Antonini L. (2000), *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, pp. 157 ss.; Colino C. (2007), [Dimensionen und Wandel föderaler Asymmetrien in Spanien. Zurück an den Anfang?](#), in *Auf dem Weg*, cit., pp. 81 ss.; Heinemann-Grüder A. (2007), *Asymmetrien in multi-ethnischen Föderationen*, ivi, pp. 50 ss.; Scarciglia R. (2007), *Il regionalismo asimmetrico spagnolo dopo la riforma degli statuti di autonomia*, in *Integrazione europea e asimmetrie regionali* cit., pp. 27 ss.; Fossas Espadaler E. (2009), p. 778; *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in Mastromarino A.- Castellà Andreu J.M. (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, pp. 89 ss.; Castellà Andreu **J.M.**, *Estatuto de autonomía y asimetrías en el estado autonómico*, ivi, pp. 121 ss.; **Poggeschi G. (2018)**, *La Catalogna: dalla Nazione storica alla Repubblica immaginaria*, *Editoriale Scientifica, Napoli*; **Frosina L. (2018)**, *La persistente crisi catalana e le ipotesi di riforma costituzionale*, in *Nomos 1-2018*.

¹⁷ Cfr. García E. (2001), *Spagna*, in Palici di Suni, Cassella F., Comba M. (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, 2ª ed., Cedam, Padova, p. 778; Scarciglia (2007), p. 33.

politiche economiche): come è stato osservato¹⁸, infatti, “l’originaria preferenza dei fiamminghi per la struttura comunitaria e dei valloni per quella regionale ha condotto ad un assetto in virtù del quale nella parte settentrionale del Belgio la regione delle Fiandre è stata quasi del tutto assorbita dalla comunità fiamminga, mentre nella parte meridionale le due entità sono rimaste distinte, ma la regione vallone è diventata la struttura territoriale di maggiore rilievo, relegando in secondo piano la comunità francese”.

Anche in Italia il sistema regionale nasce con una struttura duplice: si prevedono infatti un regime unitario per quindici regioni a statuto ordinario e regimi differenziati per cinque regioni, secondo statuti speciali approvati con legge costituzionale. Come è noto, in seguito alla riforma del 2001, l’art. 116 della Costituzione prevede la possibilità di attribuire anche ad altre regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un’intesa fra lo Stato e la regione interessata.

Si apre così la possibilità di un regionalismo ancora più differenziato o si va verso un ridimensionamento delle specialità esistenti? Le ragioni della specialità si sono in effetti ridotte con l’andare del tempo¹⁹, e ciò sia per le regioni di confine con popolazioni alloglotte²⁰, sia per le due isole maggiori²¹.

¹⁸ Olivetti M. (2007), p. 73. In senso analogo cfr. Lambertz K.H.- Förster S. (2007), *Asymmetrischer Föderalismus in Belgien*, in *Auf dem Weg*, cit., pp. 65 ss.

¹⁹ Secondo Antonini L. (2009), *Metodo della differenziazione versus metodo dell’uniformità*, in *Esperienze di regionalismo differenziato* cit., p. 12, le ragioni della specialità, già poco trasparenti all’inizio, non sono oggi in grado di giustificare il divario che discrimina i due modelli.

²⁰ Per molti anni la tutela delle minoranze linguistiche ha riguardato, con poche eccezioni, solo quelle presenti in Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia in virtù di apposite disposizioni contenute negli statuti speciali, ma è ora prevista a livello generale dalla legge n. 482 del 1999 per tutte le lingue minoritarie parlate nel territorio nazionale. Sul concetto di “minoranze superprotette”, tutelate, non in virtù dell’art. 6 cost., ma di più specifiche fonti di rilievo costituzionale o internazionale, mi permetto di rinviare a Palici di Suni E. (1998), *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in S. Bartole, N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, CEDAM, Padova, pp. 155-159.

²¹ La specialità delle due isole maggiori, legata soprattutto allo sviluppo economico, implicava, per la Sardegna, la previsione di un Piano di rinascita, e precisamente di un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’isola, disposto dallo Stato col concorso della regione (art. 13 statuto Sardegna) e, per la Sicilia, di un fondo di solidarietà nazionale (art. 38 statuto Sicilia). Contrariamente a queste discipline, appositamente riferite alle due regioni, poco dopo l’approvazione degli statuti speciali si procedette in senso opposto, con uno strumento come la Cassa per il Mezzogiorno, istituita con legge n. 646 del 1950 per tutte le regioni del sud d’Italia. Cfr. Levi F. (1969), *Alcune questioni costituzionali sul piano di rinascita della Sardegna*, in *Realtà del Mezzogiorno 1969*, fascicolo XI, ora in Levi F. (1978), *Studi sull’amministrazione regionale e locale*, Giappichelli, Torino, pp. 319 ss.; Palici di Suni E. (1983), *Problemi vecchi e nuovi sull’attuazione del Piano di rinascita in Sardegna*, in *Riflessioni sulle Regioni. Atti del Convegno in memoria di Franco Levi (Torino 15 maggio 1981)*, Giuffrè, Milano; Ead. (1982), *Mezzogiorno*, in *Annuario 1982 delle Autonomie locali*, a cura di Cassese S., p. 380 e la bibliografia ivi citata. Anche la specialità della regione Friuli-Venezia Giulia sarebbe legata a motivi di ordine economico, più che nella presenza di gruppi alloglotti secondo S. Bartole (1977), *La Regione Friuli-Venezia Giulia di fronte al completamento dell’ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, pp. 995 ss.; Id. (1987), *Friuli-Venezia Giulia*, in *Noviss. Dig.*, Appendice, III, Torino, p. 112; Bertolissi, Bin, Marpillero (1988), *Tra Regioni speciali e Regioni ordinarie: il caso del Friuli-Venezia Giulia*, in *Mor (a cura di), Le autonomie speciali alla ricerca di un’identità*, ISGRE, Udine, spec. p. 390.

La distanza tra i due livelli di autonomia regionale si è del resto molto attenuata con la riforma del titolo V della Costituzione, che ha riconosciuto alle regioni a statuto ordinario un'autonomia politica e legislativa molto simile a quella delle regioni a statuto speciale. In questo quadro, risultando impensabile - politicamente prima ancora che giuridicamente - l'abolizione delle specialità esistenti²², si è introdotta la possibilità di crearne di nuove. Tale possibilità, invero di non facile attuazione²³, condurrebbe ad un ulteriore ridimensionamento della distanza tra il regime delle regioni a statuto speciale e quello delle regioni a statuto ordinario: più differenziazioni, dunque, ma forse appiattimento anziché potenziamento delle specialità²⁴.

Alla categoria degli Stati sorti come asimmetrici fin dall'inizio mi sembra si possa collegare anche il caso del Regno Unito, che da taluno viene invece considerato nella categoria degli Stati unitari che riconoscono al loro interno alcune autonomie speciali²⁵. Il processo di *devolution*, iniziato nel 1998, ha interessato Scozia, Galles, Irlanda del Nord e la stessa città di Londra. Resta quindi esclusa solo l'Inghilterra, nella quale è comunque compresa Londra e dove hanno sede il governo centrale, il Parlamento di Westminster e tutte le istituzioni statali. Lo stesso Regno Unito, del resto, si è formato storicamente attraverso l'unione, in tempi diversi, del Galles, della Scozia e dell'Irlanda all'Inghilterra²⁶: un processo di incorporazione lungo e complesso, in cui le diverse comunità hanno sempre mantenuto un ruolo di primo piano²⁷ e «the medieval territorial settlement developed by the emerging English state has remained very much alive»²⁸. L'ordinamento britannico si caratterizza dunque anche oggi per un ampio margine di asimmetria: può forse essere identificato come il più asimmetrico in assoluto. Alla Scozia è stato riconosciuto il potere di

²² Cfr. D'Atena (2014), p. 10.

²³ Cfr. Anzon Demmig A. (2009), Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana, in *Esperienze di regionalismo differenziato cit.*, pp. 19 ss.

²⁴ Sulla diversità tra il principio di differenziazione e quello di specialità v. Poggi A. (2009), Esiste nel titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 16 comma 3?, in *Esperienze di regionalismo differenziato cit.*, pp. 32 ss. Cfr. D'Atena (2014), pp. 14-15, che osservava come la revisione costituzionale respinta con il referendum del 2016 avrebbe invece determinato una situazione di favore per le regioni a statuto speciale e «un netto peggioramento della condizione delle Regioni ad autonomia ordinaria».

²⁵ Lo classificano tra gli Stati unitari che riconoscono autonomie speciali Olivetti M. (2007), p. 63, Palermo F. (2007a), p. 15.

²⁶ Cfr. Urwin D. (1982), *Territorial Structures and Political Developments in the United Kingdom*, in Rokkan S.-Urwin D. (a cura di), *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, Sage, London-Beverly Hills-New Delhi, pp. 22 ss.; Lombardi G. (2007), *Federalismi*, in Palici di Suni E. (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, pp. 82-83.

²⁷ Underdown D. (1971), *Pride's Purge. Politics in the Puritan Revolution*, Allen&Unwin, London, p. 24, sottolinea come l'elemento di base, *the real starting-point* sono sempre state le «communities in which Englishmen lived, the counties and boroughs», tanto che «England in one sense remained a confederation of overlapping communities». Il ritorno della monarchia dopo la Rivoluzione dipese del resto anche dal fatto che solo essa poteva garantire «the counties without interference from Westminster» (ivi, p. 359).

²⁸ Urwin D. (1982), p. 65. A questo proposito si osserva (ivi), che mentre gli Stati Uniti sono stati definiti "the first new nation", il Regno Unito potrebbe essere qualificato come *the last old state*.

approvare “leggi del Parlamento scozzese” in tutte le materie non espressamente riservate al Parlamento di Westminster, mentre l’Assemblea dell’Irlanda del Nord ha il potere di approvare atti con forza di legge denominati *Acts*: nel marzo 2010 si è raggiunta un’intesa per trasferire all’Irlanda del Nord poteri giurisdizionali e di ordine pubblico. L’Assemblea del Galles, secondo la legge del 1998, aveva solo poteri di normazione secondaria, ma dal 2006 si prevede che anch’essa possa esercitare una competenza legislativa primaria attraverso le cosiddette *assembly measures*; nel febbraio 2010 si decise di sottoporre ad un referendum l’attribuzione di poteri normativi ulteriori e tale referendum, tenutosi nel marzo 2011, ottenne il 63,5% dei voti favorevoli all’ampliamento.

Assai più delicato fu il referendum sulla secessione della Scozia, che si svolse il 18 settembre 2014²⁹. A tale referendum si arrivò in base ad un’intesa tra il governo britannico e i rappresentanti scozzesi, con cui si negoziarono tempi, termini e modalità della consultazione popolare, formalizzati nello *Scottish Independence Referendum Act 2013*. Agli scozzesi fu posta questa domanda: «*Should Scotland be an independent country?*»: l’affluenza fu altissima (84,59%) e la maggioranza dei votanti (55,30%) si espresse contro l’indipendenza. Aver negoziato e concesso il referendum ha indubbiamente contribuito a rasserenare i rapporti, evitando le violente e insanabili contrapposizioni che si sono verificate in Spagna, e a convincere una maggioranza, sia pur ridotta, a non intraprendere la strada della secessione, con tutte le incertezze che essa avrebbe comportato.

5. Conseguenze e limiti delle asimmetrie.

Guardando alle conseguenze derivanti dalle asimmetrie, si può osservare che normalmente queste ultime non creano particolari problemi o tensioni negli stati unitari che riconoscono autonomie speciali a uno o più territori. In questi casi la specialità riguarda infatti una parte ristretta del territorio, che si differenzia per motivi particolari, unanimemente o largamente riconosciuti ed accettati dal resto del Paese.

Anche negli stati federali classici l’asimmetria non pone problemi significativi, perché costituisce un’eccezione per uno stato che resta comunque improntato ad una concezione fondamentalmente paritaria ed omogenea³⁰.

I problemi sorgono per gli stati dove l’asimmetria costituisce non un’eccezione, ma la regola. In questi casi tendono a crearsi rapporti di competizione e non di collaborazione tra le diverse entità e forti tensioni tra queste ultime e il centro. Ed è proprio in tale ambito che si possono avere spinte alla secessione, come sottolineava Charles Tarlton già nel 1965³¹.

²⁹ Cfr. Torre A. (a cura di) (2016), *Il Regno è ancora Unito?*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

³⁰ Per la Germania, in questo senso, Palermo (2007b), p. 14.

³¹ Tarlton (1965), p. 873.

Spinte di tipo asimmetrico e richieste crescenti di differenziazioni all'interno di un sistema regionale o federale sono talvolta all'origine di un clima di ostilità, incompatibile con un sistema regionale o federale. Come è stato detto, «the more diverse the elements within a political system, the better it is suited for federalism ... There is a limit, however, in that the diversity can in some cases be so great that not even “federalism” can provide adequate bases for unification under a single political authority»³².

Specialità e differenziazioni devono essere infatti proporzionate e rispettare il principio della solidarietà. La solidarietà è alla base di qualsiasi sistema statale: può essere garantita una convivenza pacifica all'interno di una comunità solo se c'è un'idea di bene comune, di *res publica*, e quindi di solidarietà e fratellanza, se è garantito quello che viene definito un “federalismo sociale” (*gesellschaftlicher Föderalismus*)³³. Proporzionalità, pluralismo, solidarietà, fratellanza devono dunque prevalere e non possono mai essere messe in forse.

È stato osservato che “lo Stato federale differenziato costituisce un obiettivo riformatore coerentemente *federalista* e quindi proprio l'opposto di un'impostazione *separatista*, incentrata sulla dissoluzione dello Stato federale”³⁴.

Alcune analogie possono essere individuate con la disciplina delle minoranze linguistiche, in cui si fronteggiano i due criteri del separatismo linguistico e del bilinguismo. Il separatismo linguistico apparentemente tutela maggiormente la lingua minoritaria, ma è allo stesso tempo all'origine di tensioni ed incomprensioni tra i diversi gruppi. Il bilinguismo, che pone sullo stesso piano lingua maggioritaria e lingua minoritaria, parrebbe proteggere meno quest'ultima, che con l'andare del tempo potrebbe essere soppiantata dalla lingua della maggioranza, ma in realtà conduce ad un clima di comprensione e di tolleranza, che tende a favorire una politica sempre più rispettosa del pluralismo culturale e linguistico³⁵.

Di fronte alle minoranze linguistiche, così come all'interno di uno Stato composto, vi è dunque una contrapposizione tra pluralismo e separatismo, tra solidarietà e competizione, tra flessibilità e specialità. Negli Stati composti si può avere un modello federale tendenzialmente omogeneo, con alcuni elementi di differenziazione all'interno di un quadro di pluralismo, solidarietà e pacifica convivenza nel rispetto

³² Tarlton (1965), pp. 871-872.

³³ Heinemann-Grüder A. (2007), p. 53. Con riferimento all'Italia cfr. G. D'Ignazio (2007), Integrazione europea e tendenze asimmetriche del ‘neoregionalismo’ in Italia, in Integrazione europea e asimmetrie regionali cit., pp. 23 ss.

³⁴ Pernthaler (1998), p. 16.

³⁵ Due esempi significativi mi sembrano la Finlandia, che riconosce come lingue ufficiali il finlandese e lo svedese, quest'ultimo parlato dal 5,7% della popolazione, e la Svizzera, che, con la riforma costituzionale del 1996, ha introdotto misure di sostegno a favore dell'italiano e del romancio, che sono le più deboli tra le lingue nazionali. Cfr. Palici di Suni E. (2002), *Intorno alle minoranze*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, pp. 120 ss.



delle differenze, o un federalismo fortemente differenziato e competitivo, che può condurre, e talvolta ha condotto, alla secessione, e dunque alla dissoluzione dello stato federale.

Ma come comportarsi di fronte a crescenti richieste di differenziazione o di fronte a spinte secessionistiche?

Gli esempi storici del Regno Unito e della Spagna paiono dimostrare che anche laddove si sia arrivati a richieste secessionistiche l'unica strada percorribile resta quella del dialogo e della flessibilità.

Asimmetrie e richieste di un federalismo sempre più differenziato aumentano anche in conseguenza dell'indebolimento degli stati all'interno dell'Unione Europea. Spinte per una maggiore autonomia e per il riconoscimento di specifiche identità si fanno infatti più pressanti in un sistema come quello dell'Unione Europea, nel quale gli stati nazionali contano sempre di meno. L'indebolimento dei confini nazionali favorisce l'emergere di nuove identità e di nuove frontiere³⁶. All'interno dell'Unione Europea, tuttavia, resta ancora determinante il peso degli Stati membri³⁷: lo ha dimostrato la politica tenuta dalle istituzioni europee, nettamente a favore della Spagna, di fronte alle spinte secessionistiche della Catalogna.

³⁶ Il richiamo è a Lombardi G. (1985), Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto, in Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli, vol. II, Padova, Cedam, pp. 477-495, ora in Lombardi G. (2011), Scritti scelti, a cura di Palici di Suni E. e Sicardi S., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 539-559.

³⁷ Cfr. Calamo Specchia (2007), p. 152, che a questo proposito parla di “cecità” dell'UE – “non vedente” rispetto alle regioni.