



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

DANIELE CALABRIA*

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA IBERICA COME MODELLO:
ANALOGIE E DIFFERENZE
TRA IL SISTEMA DI DIFFERENZIAZIONE REGIONALE SPAGNOLO
E QUELLO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Caratteri generali del modello iberico di differenziazione. - 3. Dentro la differenziazione spagnola: il dualismo tra le *Comunidades*. - 4. L'evoluzione nel tempo della differenziazione regionale spagnola. - 5. La differenziazione odierna tra le *Comunidades* spagnole. - 6. Conclusioni. Quali spunti dalla differenziazione regionale spagnola?

1. Premessa.

Il modello di differenziazione delle competenze tra le *Comunidades autonomas* spagnole – previsto dalla Costituzione iberica del 1978 – è stato considerato da molti tra studiosi del diritto, esperti di politica e amministratori locali¹ italiani come il più simile a ciò che, in prospettiva, potrebbe diventare la realtà italiana, qualora si giunga all'attivazione dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116 comma 3 Cost.; prospettiva la cui realizzazione, al netto delle difficoltà incontrate nel passato più o meno recente, sembra sempre più probabile, alla luce dei numerosi tentativi di attivazione messi in atto negli ultimi anni dalle regioni italiane, in particolare da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Il loro percorso verso la differenziazione è infatti giunto, pur al netto dello stop subito di fronte all'emergenza odierna, dove mai prima era giunta nessun'altra Regione, nei vent'anni di vigenza del nuovo Titolo V.

* Dottorando di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano – Bicocca.

¹ Si confronti il preambolo dell'allora Presidente di Regione Piemonte Mercedes Bresso ad AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto.*, a cura di A. Mastromarino e J. M. Castellà Andreu, Milano 2009, VIII.

Questa affinità tra la nostra forma di Stato verticale e quella iberica non è frutto di una coincidenza, ma è il risultato dell'influenza reciproca tra il nostro testo costituzionale del 1948, a sua volta ispiratosi alla Costituzione spagnola del 1931 in molte sue parti, e il testo della Costituzione iberica del 1978, in materia di organizzazione dei rapporti tra Stato ed autonomie locali.

In particolare, in fase di elaborazione del testo della riforma costituzionale del 2001² diversi furono i richiami a questo modello per la predisposizione di quello che è oggi il nostro sistema di autonomia differenziata inaugurato proprio con quella riforma³.

Dati simili presupposti, era presumibile che il modello di autonomia differenziata iberico potesse fornire un esempio concreto anche in fase di attivazione dell'omonimo istituto italiano.

Questi auspici però, a distanza di quasi 20 anni dall'emanazione della Riforma del Titolo V, sembrano scontrarsi con una serie di constatazioni che rischiano di rendere l'evoluzione del nostro regionalismo in forme simili a quanto sperimentato in Spagna non solo improbabile, ma anche non auspicabile.

La formula scelta nella Riforma del 2001 per il nuovo art. 116 co. 3 Cost. italiana appare infatti a prima vista discostarsi non poco dal modello di autonomia differenziata spagnolo; questo vale non solo dal punto di vista testuale, ma anche in ragione della diversa genesi dei due modelli, oltre che delle diversità politiche, sociali e culturali dei due paesi, che si riflettono inevitabilmente anche sullo sviluppo dei modelli autonomistici degli enti locali.

Inoltre, pesano sull'esperienza spagnola alcune criticità (non ultime quelle scaturite dalla vicenda della Catalogna e in generale dagli impeti indipendentisti di alcune delle *Comunidades*) che senza dubbio gettano un'ombra sul modello autonomistico iberico come efficace "terza via" tra il federalismo e il regionalismo.

2. Caratteri generali del modello iberico di differenziazione.

Il modello di differenziazione oggi presente in Spagna è stato inaugurato in un momento di transizione, quella dal regime franchista allo Stato democratico, molto delicata, nella quale si sono manifestate con particolare veemenza le spinte centrifughe di alcune regioni che, sin dagli anni Trenta del secolo, avevano cercato invano di rivendicare la propria autonomia governativa a discapito dello Stato totalitario e fortemente centralista.

² Si veda in questo senso l'intervento dell'On. Cerulli Irelli durante la discussione per l'elaborazione del progetto di legge unificato C. 4662-A – che fornì la base per il testo definitivo della Riforma del Titolo V – in Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, seduta del 20 maggio 1999, pag. 8 del verbale.

³ G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, Milano 2004, 404; A. M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Istit. fed.*, 2/2018, 371 s.

In uno scenario del genere, si dovette dunque predisporre un sistema di differenziazione che permettesse un equilibrato sviluppo dell'autonomia in territori diversissimi tra loro⁴.

La Costituzione spagnola⁵ prevede, non dissimilmente a quanto disposto dal nostro art. 5 Cost., il riconoscimento del «*diritto alla autonomia⁶ delle nazionalità e regioni⁷ che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime⁸*». Questo dovere-obiettivo di solidarietà fra le *Comunidades* è poi declinato nel successivo articolo 138 come «*adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo [...]»⁹*. Pareva in questo senso essere ben chiaro al Costituente iberico del 1978 il rischio, connesso alla differenziazione, di sperequazioni di fatto tra le Comunità autonome in funzione di un regionalismo a geometria variabile, tanto da dedicarvi un articolo *ad hoc*.

Ancora più specifica in un'ottica unitaria è poi la disposizione per cui «*qualora l'interesse generale lo esiga, lo Stato potrà adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità autonome, anche in caso di materie attribuite alla loro competenza»¹⁰*.

Completa il quadro delle garanzie di solidarietà territoriale la previsione di un Fondo di compensazione «*destinato a spese di investimento le cui risorse verranno distribuite dalle Cortes generales fra le Comunità autonome e, se del caso, le province»¹¹*; anche in questo caso, evidente è il parallelismo con il nostrano Fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost. italiana.

Il vero e proprio cuore del regionalismo differenziato spagnolo è però racchiuso nel capitolo Terzo del Titolo VIII, intitolato «*Delle comunità autonome*», il cui articolato configura un modello autonomistico difficilmente ascrivibile alle categorie dottrinali tradizionali dello Stato regionale o federale.

In verità, il Costituente del 1978 non dettò tassativamente una forma di Stato verticale determinata, ma si servì di una formula volontariamente aperta all'evolversi di plurimi scenari futuri. L'obiettivo era ricondurre in un'unica formulazione tutte le concezioni autonomistiche delle forze politiche che parteciparono alla fase costituente dopo il periodo franchista, le quali si presentavano profondamente diverse e perlopiù

⁴ G. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116 comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino 2004, 319.

⁵ Per una disamina dei principi fondamentali della Costituzione del 1978 in tema di autonomia e solidarietà tra territori si veda C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano 2003, 242 ss.

⁶ Diritto che si declina poi più avanti nel principio dispositivo per l'accesso all'autonomia, il quale come si vedrà non fu riconosciuto nella Costituzione del 1948. Si veda in tal senso F. PUZZO, *Le esperienze costituzionali italiana e spagnola: i profili finanziari tra autonomia, eguaglianza e solidarietà*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, cit., 541.

⁷ Questa differenziazione tra *nacionalidades* e *regiones* riflette una costante della storia politica e sociale spagnola, come si vedrà più avanti.

⁸ Art. 2 della Costituzione spagnola del 6 dicembre 1978.

⁹ Il comma 2 poi continua: «*Le diversità fra gli Statuti delle distinte Comunità autonome in nessun caso potranno comportare privilegi economici o sociali*».

¹⁰ Art. 150 co. 3 Cost. spagnola.

¹¹ Art. 158 co. 2 Cost. spagnola.

incompatibili; ne risultò, così, un sistema in cui la forma di Stato in senso verticale non trovava un modello costituzionalizzato, ma solo delle clausole di apertura verso l'autodeterminazione dei territori nello sviluppo delle autonomie¹²; evidente, in questo senso, è la differenza con quanto stabilito dal Costituente italiano nel 1948, in cui la suddivisione politico-amministrativa regionale era già tassativamente determinata, a cominciare dal numero e dal nome delle Regioni stesse¹³.

La costituzione delle *Comunidades* è stata dunque configurata come un procedimento dal basso¹⁴, in cui «*le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche*¹⁵, *potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità autonome*»; nel comma successivo¹⁶ vengono poi delineati i passaggi fondamentali del procedimento, il quale coinvolge direttamente gli Enti locali, ponendoli al centro della fase di iniziativa.

Si registra, in questo senso, un approccio ben differente rispetto a quanto previsto dalla Costituzione italiana per il coinvolgimento – invero molto scarso¹⁷ – di comuni, province e città metropolitane nelle scelte fondamentali per la configurazione dell'autonomia regionale; in particolare, gli enti locali sono considerati sì nel procedimento per addivenire alla differenziazione ex art. 116 co. 3 Cost., ma solo – almeno stando alla mera lettera della disposizione – in modalità consultiva¹⁸.

L'iniziativa per la creazione di una Comunità autonoma non è appannaggio esclusivo degli enti sub-nazionali: le stesse *Cortes Generales*, infatti, hanno poteri di iniziativa in merito e di autorizzazione in deroga all'iter ordinario, qualora ravvisino motivi di interesse nazionale. Nel dettaglio, le Cortes possono: autorizzare la costituzione di una Comunità autonoma avente territorio corrispondente a una sola provincia, anche non costituente entità regionale storica; autorizzare uno statuto di autonomia anche a

¹² C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 239 ss.; F. PUZZO, *Le esperienze*, cit., 538.

¹³ Art. 131 Costituzione della Repubblica italiana del 27 dicembre 1947.

¹⁴ Art. 143 Cost. Spagnola. Viene qui configurato il c.d. principio dispositivo, pensato per permettere alle diverse Comunità di modulare le proprie richieste di competenze.

¹⁵ Come vedremo *amplius* più avanti, la Seconda disposizione transitoria identifica nelle “entità regionali storiche” quelle regioni o comunità che durante la Seconda Repubblica spagnola (1931-1936) avevano concluso il procedimento previsto dalla Costituzione del 1931 per la concessione dello Statuto di autonomia. È ragionevole dunque pensare che nelle intenzioni iniziali fossero queste le destinatarie privilegiate del meccanismo di differenziazione predisposto dalla Costituzione del 1978. Si vedano A. J. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive. (Un bilancio dall'esperienza spagnola)*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, cit., 20. Per una disamina delle previsioni della Costituzione del 1931 in materia di autonomia si veda R. SCARCIGLIA, *Il regionalismo asimmetrico spagnolo dopo la riforma degli Statuti di autonomia*, in AA.VV., *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, a cura di G. D'Ignazio, Milano 2007, 29.

¹⁶ Art. 143 co. 2 Cost. spagnola: «*L'iniziativa del procedimento diretto ad ottenere l'autonomia spetta a tutte le Deputazioni interessate o al corrispondente organo interinsulare e ai due terzi dei municipi la cui popolazione costituisca almeno la maggioranza del corpo elettorale di ogni provincia o isola. Tali requisiti dovranno essere verificati entro il termine di sei mesi dalle prime intese adottate allo scopo da alcuni degli Enti locali interessati*».

¹⁷ Alcuni tra i pochi esempi di coinvolgimento attivo degli enti locali in questo ambito si possono ricercare negli articoli 132 e 133 Cost. italiana in materia di fusione e creazione di regioni e province, transito di comuni e province tra Regioni e di comuni tra province, fusione e creazione di nuovi comuni.

¹⁸ L'articolo 116 co. 3 Cost. italiana parla di «*sentire*» gli enti locali, che configura senza dubbio un obbligo consultivo, ma non può certo essere considerato come un parere ostativo di questi enti per la Regione.

territori non ricompresi nell'organizzazione provinciale; sostituirsi all'iniziativa degli Enti locali ex art. 143 co. 2¹⁹.

A ciò si aggiunga poi la possibilità per le *Cortes Generales* di «attribuire [in materia di competenza statale, ndr] a tutte o ad alcune delle Comunità autonome la facoltà di adottare per le medesime norme legislative nel quadro dei principi, basi e direttive stabiliti dalla legge statale»; con legge organica si potrà poi «trasferire o delegare alle Comunità autonome facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che per loro natura siano suscettibili di trasferimento o delegazione»²⁰.

Passando agli statuti di autonomia²¹, questi devono recare come contenuto necessario «le competenze assunte nel quadro stabilito dalla Costituzione e i principi per il trasferimento dei servizi corrispondenti alle medesime»²²; l'elenco delle materie che possono²³ essere richieste dalla singola Comunità è previsto dall'art. 148²⁴, ed è completato dalla previsione per cui «le materie non espressamente attribuite da questa costituzione allo Stato potranno attribuirsi alle Comunità Autonome in virtù dei rispettivi Statuti»²⁵.

Diversamente dunque a quanto avviene nell'ordinamento italiano – nel quale l'art. 117 Cost. e in generale l'intero Titolo V offrono una dettagliata suddivisione di competenze tra lo Stato e ciascuna regione ordinaria, lasciando in via eventuale la possibilità di ottenerne ulteriori attivando la procedura di cui all'art. 116 co. 3 Cost. – la scelta delle materie è demandata all'elaborazione dello Statuto di autonomia, senza che vengano figurate delle competenze necessariamente demandate alle Comunità; per le competenze non reclamate è prevista una clausola di competenza residuale da parte dello Stato²⁶.

Al procedimento di emanazione dello Statuto di autonomia partecipa anche il livello nazionale: per entrare ufficialmente in vigore, infatti, il progetto di statuto viene poi

¹⁹ Art. 144 Cost. spagnola.

²⁰ Rispettivamente, art. 150 commi 1 e 2 Cost. spagnola. Le rispettive risorse finanziarie saranno assegnate alla Comunità interessata nel Bilancio Generale di previsione statale «in funzione dei servizi e delle attività statali che abbiano assunto e della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici essenziali in tutto il territorio spagnolo», art. 158 co. 1.

²¹ La cui elaborazione è affidata a un'assemblea paritetica composta da membri delle *Diputaciones* provinciali e dai Deputati e Senatori eletti nelle medesime province, art. 146 Cost. spagnola.

²² Art. 147 co. 2 lett. d) Cost. spagnola.

²³ L'art. 148 recita «Le Comunità autonome potranno avere competenza [...]». Questo, in ossequio al principio dispositivo, implica una facoltà e non un obbligo, da esercitare al momento della redazione dello Statuto di autonomia.

²⁴ Si tratta di un elenco di 22 materie tra cui spiccano: ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione; ferrovie e strade intercomunitarie; agricoltura e allevamento; gestione della tutela ambientale; artigianato; promozione e controllo del turismo; assistenza sociale; sanità e igiene.

²⁵ Art. 149 co. 3 Cost. spagnola. Si badi, il combinato disposto di questa disposizione con l'ultimo comma dell'art. 148 fa sì che le ulteriori competenze possano essere chieste dalle Comunità autonome solo con riforma dello Statuto – con procedura risultante da quanto dettato nello Statuto stesso, più l'approvazione da parte delle *Cortes* – e solo decorsi cinque anni dalla precedente modifica o dalla prima emanazione; il termine dei cinque anni, come si vedrà nel prossimo paragrafo, è però inoperante qualora ricorrano i requisiti ex art. 151, e in quel caso è predisposto un procedimento *ad hoc* in quell'articolo e nel seguente, art. 152.

²⁶ Art. 149 co. 3 secondo periodo, il quale prescrive che «la competenza nelle materie che non siano assunte dagli Statuti di Autonomia, spetterà allo Stato, le cui norme in caso di conflitto prevarranno su quelle delle Comunità Autonome per quanto non venga attribuito alla loro competenza esclusiva. Il diritto statale sarà comunque suppletivo del diritto delle Comunità Autonome».

trasMESSO alle *Cortes Generales* per essere adottato come legge. Si tratta di una sensibile differenza rispetto a quanto previsto per gli statuti delle Regioni ordinarie italiane²⁷, che sono approvati dalle assemblee elettive regionali con procedura aggravata, ma senza ratifica parlamentare; essi però non sono, come invece gli omonimi spagnoli, le fonti in cui sono enunciate le competenze materiali dell'ente regionale.

Il necessario passaggio parlamentare è invece previsto per la legge di recepimento della differenziazione ai sensi dell'art. 116 co. 3 Cost., avvicinando dunque questo procedimento speciale per il nostro ordinamento a quello, generalizzato, predisposto per le *Comunidades* spagnole; nel sistema spagnolo, tuttavia, manca qualsiasi riferimento a una previa fase di trattative, quantomeno formale, per la predisposizione del contenuto dell'atto di differenziazione, mentre è presente invece in quello italiano, dove Stato e Regione devono concludere a vera e propria "intesa" in tal senso.

3. Dentro la differenziazione spagnola: il dualismo tra le Comunidades.

Da quanto appena esposto emerge come in Spagna sia stato predisposto un modello di regionalismo differenziato – che si potrebbe definire "generalizzato" – nel quale esistono differenze tra le competenze delle singole Comunità autonome frutto di procedimenti volontariamente attivati dai territori e – almeno in astratto – tra loro autonomi.

Questi procedimenti sono solitamente attivati su base volontaria dalle Comunità, e terminano con l'emanazione, previa approvazione da parte delle *Cortes Generales*, dei singoli Statuti di autonomia, in cui è inserito l'elenco delle attribuzioni spettanti alla Comunità tra quelle negoziabili secondo la Costituzione²⁸.

Si configura così un modello di autonomia peculiare, a metà strada tra il federalismo e il regionalismo: si tratta di una sorta di *tertium genus* che condivide buona parte dei tratti distintivi dei sistemi federali, e purtuttavia difetta di alcuni fondamenti imprescindibili di tale assetto²⁹.

Vi è tuttavia un ulteriore aspetto che rende peculiare questo sistema autonomistico: le principali vie predisposte dalla Costituzione del 1978 per ottenere lo *status* di Comunità autonoma e ottenere contestuali competenze differenziate, infatti, erano e sono tutt'oggi più di una³⁰.

La prima, denominata "via lenta" o "ordinaria", predisposta dall'art. 143 Cost. spagnola e di cui si è già detto nel paragrafo precedente, avrebbe portato alla creazione di

²⁷ In verità, si tratta di una differenza anche rispetto a quanto previsto per le Regioni a Statuto speciale, essendo quest'ultimo approvato e revisionato sotto forma di Legge costituzionale, pur con maggioranze più basse rispetto a quanto previsto dall'art. 138 Cost. italiana per la revisione costituzionale.

²⁸ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, vol. III – artt. 101-139. *Disposizioni transitorie e finali*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 2191; e si veda anche l'intervento dell'on. Garra nella seduta del 21 maggio 1999 della Commissione affari costituzionali della Camera, in sede di elaborazione del testo unificato C. 4662-A.

²⁹ F. PUZZO, *Le esperienze*, cit., 539. Qualcuno ha proposto termini come "regionalismo forte" o "quasi federalismo", si veda A.M. RUSSO, *Il regionalismo asimmetrico tra Spagna e Belgio: differenziazione e uniformità nel framework europeo*, in AA.VV., *Integrazione europea*, cit., 201; R. SCARCIGLIA, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 38.

³⁰ S. Agosta, *L'infanzia*, cit., 319 s.; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 247 ss.

“Regioni di secondo livello” o “ad autonomia limitata”; la scelta di questa via di differenziazione era accompagnata da un limite temporale – c.d. *moratorium* –, fissato in cinque anni, per poter chiedere il conferimento di ulteriori competenze rispetto a quelle già ottenute.

La Costituzione del 1978 prevede poi una seconda via, denominata “via rapida” o “speciale”, configurata dall’art. 151 Cost. spagnola. Essa ha portato alla creazione di Regioni “di primo livello” o “ad autonomia piena”.

In sostanza, la “via speciale” consiste in una eccezione all’operatività del periodo di *moratorium* per la richiesta di ulteriori competenze. A ciò si aggiunga che l’utilizzo della “via rapida” garantisce anche il riconoscimento di una forma di autogoverno superiore, dal momento che permette alle *Comunidades* che vi accedono di dotarsi di un’organizzazione istituzionale complessa: un’Assemblea legislativa, un Consiglio di Governo con funzioni esecutive, un Presidente e infine un Tribunale Superiore di Giustizia, posto al vertice dell’organizzazione giudiziaria nell’ambito territoriale della Comunità autonoma³¹.

Data l’ampiezza dell’autonomia conferita in questo modo alla singola Comunità, la “via rapida” è attivabile unicamente attraverso una procedura aggravata, tanto nell’iniziativa³² quanto nell’elaborazione dello Statuto di autonomia³³.

Tuttavia, per alcuni territori questo procedimento è avvenuto con meccanismi semplificati, in virtù della seconda disposizione transitoria³⁴ della Costituzione spagnola che privilegiava tra le varie *Comunidades* quelle che già avevano approvato progetti di Statuti di autonomia e già dotati, al momento dell’emanazione della carta costituzionale, di regimi provvisori di autonomia.

Per giustificare questa disparità di trattamento tra i diversi territori spagnoli, occorre guardare alla distinzione, offerta dall’art. 2 Cost. Spagnola, tra *nacionalidades* e *regiones*.

³¹ Art. 152 co. 1. I vantaggi del ricorso alla “via rapida” non finiscono però qui: vi sono infatti altri elementi di autonomia codificati rispetto al funzionamento del sistema giudiziario della Comunità autonoma; si aggiunga poi l’importantissima previsione del co. 2 del medesimo articolo, il quale prevede, in deroga a quanto previsto dall’art. 147 co. 3, che la modifica degli Statuti così promulgati possano avvenire soltanto nei procedimenti stabiliti nei medesimi e solo a seguito di referendum confermativo degli elettori comunitari, senza obbligatorio passaggio di ratifica per le *Cortes*. Si veda R. SCARCIGLIA, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 29.

Il modello così definito inizialmente era stato predisposto per la Catalogna; si è poi imposto nei Paesi Baschi per rispondere alle forti pretese autonomistiche di quella Regione, e infine a tutte le altre *Comunidades*, grazie ad una Nota Tecnica del 1981, inserita nella Riforma degli Statuti di autonomia del 1983. Cfr. M. H. RODRIGUEZ DE MIÑON (trad. R. Pellegrini), *Federalismo asimmetrico: il caso spagnolo*, in AA.VV., *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, a cura di B. Caravita, Roma 2002, 120 s.

³² Art. 151 co. 1 Cost. spagnola, il quale prevede delle maggioranze qualificate rispetto al consenso all’operazione da parte degli enti locali componenti il territorio considerato.

³³ Art. 151 co. 2 Cost. spagnola.

³⁴ «I territori che in passato abbiano approvato con plebiscito progetti di Statuti di Autonomia e al momento della promulgazione di questa Costituzione siano dotati di regimi provvisori di autonomia, potranno procedere immediatamente nelle forme di cui al comma 2 dell’articolo 148, qualora così decidano a maggioranza assoluta i loro organi collegiali superiori, comunicandolo al Governo. Il progetto di Statuto sarà elaborato conformemente a quanto stabilito nell’articolo 151, numero 2, su convocazione dell’organo collegiale di autonomia provvisoria».

Si tratta di una categorizzazione che affonda le radici in un passato piuttosto remoto³⁵, secondo la quale alcune regioni si distinguono rispetto alle altre, per ragioni storiche o per la loro natura periferica rispetto al centro rappresentato da Madrid e dalla Castiglia, per essere state – ed essere tutt’ora in molti casi – interessate da spinte autonomistiche molto forti, oppure per aver sviluppato una certa autonomia dal punto di vista sociale, politico, economico, finanziario, tributario. Tra di esse, si annoverano in particolare Catalogna, Paesi Baschi, Isole Canarie e Galizia³⁶.

In virtù di simili peculiarità, il Costituente del 1978 stabilì che queste *nacionalidades* fossero titolate ad adire la procedura rapida con modalità semplificate; fu così che di fatto solo queste Regioni abbiano potuto adire immediatamente la “via rapida”, ottenendo competenze più ampie in un tempo relativamente breve; e, benché da almeno 25 anni si registri un tendenziale appianamento delle differenze con le altre Comunità, ancora è rilevabile questa impronta dualistica originaria nel sistema regionale spagnolo.

Alle due diverse procedure per ottenere lo *status* di *Comunidad* corrispondono dunque due diversi gruppi di competenze: quelle individuate dall’art. 148 co. 1 Cost. spagnola, accessibili alle Comunità sin dal momento della loro costituzione; e quelle ricavabili dal combinato disposto degli articoli 148 co. 2 e 149, richiedibili immediatamente solo per le Comunità che avessero usufruito della “procedura rapida” ex art. 151, e dopo cinque anni dall’emanazione dei primi Statuti per le altre.

Le prime, qualora previste negli Statuti, sono di natura esclusiva regionale; le seconde, malgrado il *nomen iuris* di “competenze esclusive”, sono solo in via generale riservate allo Stato, salva la possibilità di sussunzione nella competenza (esclusiva) regionale di una parte di esse³⁷ attraverso la previsione espressa nello Statuto di Autonomia³⁸.

Generalmente, dunque, le competenze richieste dalle Comunità sono di natura esclusiva, e prettamente normative³⁹. È qui evidente la differenza con il modello scelto dalla nostra Costituzione, in particolare dopo la Riforma del 2001, che in via generale prevede una suddivisione indicativa delle competenze normative dettata dall’art. 117, e il principio di sussidiarietà come linea guida per il riparto di quelle amministrative; per quanto riguarda invece quanto stabilito dall’art. 116 co. 3 Cost. italiana, è pacifico che le «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» che una Regione può richiedere

³⁵ Si può far risalire questa dicotomia a un periodo persino precedente al XV secolo, e al fatto che la Spagna sia sempre stata suddivisa, anche successivamente all’unificazione avvenuta nei secoli XV e XVI, in molteplici regni più o meno autonomi tra loro e rispetto al centrale Regno di Castiglia.

³⁶ A.J. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato*, cit., 24.

³⁷ All’interno delle materie individuate ex art. 149 co. 1 Cost. spagnola, sono stati individuate tre tipologie, sulla base della possibile ripartizione delle funzioni tra Stato e Comunità: a) materie sottoposte a competenza statale escludente, inaccessibili alle Comunità autonome; b) materie in cui lo Stato detta le c.d. *bases* della normativa; c) competenze *compartidas*, relative non ad un ambito materiale, ma a criteri funzionali, una sorta di competenza sulla legislazione (ne è un esempio il punto 8) dell’art. 149 co. 1, che concerne la «*legislazione del lavoro, senza pregiudizio di una sua attuazione da parte delle Comunità autonome*»). Nelle ultime due categorie si aprono spazi per la competenza regionale. Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 259 ss.

³⁸ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 256 ss.

³⁹ Le competenze amministrative seguono di norma quelle legislative; solo per le competenze sulla legislazione si profila una potestà meramente attuativa delle *Comunidades autonomas*, che si estrinseca attraverso l’emanazione di atti amministrativi. Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 265.

possano essere individuate operando una maggiore modulazione nella scelta delle competenze, sussumibili dalle Regioni in via concorrente o in via esclusiva, integralmente o solo nel profilo amministrativo.

Al quadro delineato sopra fanno eccezione le situazioni in cui è stata riconosciuta formalmente per alcune Comunità spagnole la validità dei c.d. *hechos diferenciales*: si tratta di regimi giuridici speciali che riflettono peculiarità storico-politiche riconosciute in Costituzione per alcune Comunità autonome⁴⁰. Le *Comunidades* che ne godono, diversamente rispetto a quanto in origine previsto per le altre Comunità, possiedono uno status differenziato a vocazione permanente e, di conseguenza, sono titolari di una potestà comunitaria in via esclusiva nelle materie che li ricomprendono⁴¹. Si tratta di un assetto non molto dissimile a quanto costituzionalmente previsto nel nostro ordinamento per alcune Regioni a Statuto speciale, come testimonia l'esempio della legislazione delle Province autonome di Trento e Bolzano per la protezione e la salvaguardia delle minoranze linguistiche.

4. L'evoluzione nel tempo della differenziazione regionale spagnola.

Rispettando le premesse compromissorie che avevano consentito la creazione di questo modello di differenziazione peculiare, il modello autonomistico predisposto dalla Costituzione spagnola del 1978 ha ricevuto una attuazione lenta e problematica, durante la quale a periodi di fortissima asimmetria tra i percorsi delle diverse comunità autonome si è intervallata un'opera di livellamento delle competenze concesse a tutte le comunità⁴².

Il procedimento autonomistico, inaugurato non appena emanata la Carta costituzionale nel 1978, fu portato avanti infatti in una situazione di disomogeneità socio-economica tra le diverse Regioni, che si manifestò con l'avanzamento delle insistenti e complesse richieste di autonomia soprattutto da parte dei Paesi Baschi e della Catalogna⁴³.

Se queste stesse istanze autonomistiche fossero arrivate anche dalle altre Regioni, sarebbe stato il caos, data la loro portata particolarmente ampia⁴⁴; e, viceversa, si correva il rischio che le comunità maggiormente arretrate dal punto di vista economico sfruttassero in negativo il principio dispositivo, avvalendosi solo in minima parte della rosa di competenze sussumibili ex art. 148 Cost.; così facendo, avrebbero riversato sul livello statale un peso di competenze insostenibile⁴⁵.

⁴⁰ Ne sono un esempio i particolari regimi di diritto civile forale, il pluralismo linguistico, i regimi fiscali differenziati vigenti in alcune parti della Spagna.

⁴¹ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 266 ss.; M. H. M. H. RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, *Federalismo asimmetrico*, cit., 117; A.M. RUSSO, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 210 s.

⁴² Per una ricostruzione completa dal punto di vista cronologico si veda R. SCARCIGLIA, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 31 ss.

⁴³ Gli Statuti di autonomia di queste due Comunità furono approvati, primi tra tutti, con Legge organica il 18 dicembre 1979. Cfr. l'intervento dell'on. Cerulli Irelli, cit., pag. 8 del verbale. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 284.

⁴⁴ L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo della uniformità*, AA.VV., *Esperienze di regionalismo*, cit., 14 s.

⁴⁵ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2191.

Questa tensione emerse prepotentemente negli anni '80, e culminò nella firma dei patti autonomici del 23 febbraio 1981⁴⁶: vennero concesse alle Regioni “storiche” alcune ulteriori competenze importanti (sanità, educazione, reti televisive locali), mentre per le altre il procedimento di acquisizione dell'autonomia prese la strada più lenta, “ordinaria”⁴⁷.

Si delineò così definitivamente⁴⁸ la struttura Statale a livello di organizzazione territoriale, che era stata lasciata a formula aperta dal Costituente⁴⁹: la Spagna diventò uno Stato autonomico nella sua interezza.

Tra il 1983 e il 1991 poi diversi fattori contribuirono a colmare la forte disparità di fondo tra Regioni autonome del “primo livello”, e quelle ancora fortemente dipendenti dallo Stato centrale.

Il Tribunale costituzionale si pronunciò su più di un centinaio di conflitti di competenza presentati dalle Comunità autonome avanzate, rigettandone nella maggior parte i ricorsi; intanto, le Regioni della “via lenta” ne approfittarono per chiedere una revisione dei loro patti autonomici, al fine di ampliare le proprie competenze.

Così, il 28 febbraio 1992 vennero sottoscritti i nuovi patti, approvati con Legge Organica del 23 dicembre dello stesso anno, con cui si verificò un riavvicinamento in termini di autonomia delle comunità di livello ordinario a quelle storiche; vennero inoltre previsti i nuovi istituti delle Conferenze settoriali e degli Accordi intergovernativi, come strumenti di cooperazione fra i diversi livelli di governo⁵⁰.

Nel 1994 poi venne operata una nuova riforma di diversi statuti di autonomia: furono riconosciute nuove competenze alla Catalogna – in particolare in materia di polizia regionale e politica del lavoro –, ai Paesi Baschi, alle Canarie; lo stesso avvenne anche nel 1996-1999, con revisioni che miravano a riavvicinare nuovamente le comunità ordinarie a quelle avanzate, in un processo inesorabile di omogeneizzazione verso l'alto⁵¹.

L'arrivo del nuovo millennio ha invece aperto una fase di nuova tendenza all'asimmetria⁵², concentrata soprattutto in alcune aree del paese come i Paesi Baschi⁵³ e

⁴⁶ Tramite una sorta di convenzione costituzionale (c.d. *Acuerdo* del 1981) tra le forze politiche rappresentate a livello statale e quelle delle comunità, si decise di addivenire alla sigla contestuale dei patti autonomici in ogni Comunità autonoma, tutti contenenti un minimo di competenze generalizzate, ma differenziati poi per i contenuti ulteriori. Cfr. A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2191. Per una disamina dei singoli percorsi di approvazione degli Statuti, cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 284 ss. In ogni caso, venne concesso a tutte le Comunità di articolarsi istituzionalmente secondo le modalità previste ex art. 152 Cost. Spagnola.

⁴⁷ Si parlò di fase di “lotta per le competenze”. Cfr. A. J. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato*, cit., 21.

⁴⁸ Gli ultimi patti furono firmati nel febbraio del 1983; a quel punto, l'intero territorio si era organizzato in Comunità autonome.

⁴⁹ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 241.

⁵⁰ A. J. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato*, cit., 21.

⁵¹ Questo circolo virtuoso fu voluto *in primis* dalle stesse *Comunidades* più avanzate, che vi intravedevano una generale riduzione dell'ingerenza statale nell'amministrazione decentrata che avrebbe giovato indirettamente anche a loro. A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2208.

⁵² A. J. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato*, cit., 30 e 33 ss.

⁵³ Le rivendicazioni autonomistiche di *Euskadi* hanno assunto anche tratti violenti, culminando nel decennio 2000-2010 nella strategia terroristica dell'*Euskadi Ta Askatasuna* (ETA, peraltro già attiva sul territorio sin dal 1958); ad oggi però, dopo fortissimi colpi inferti all'organizzazione (che ha cessato le operazioni nel 2011 e si è ufficialmente sciolta nel 2018) dalle operazioni antiterrorismo, e soprattutto a

Catalogna; in particolare, la situazione politico-istituzionale recente di quest'ultima ha assunto una rilevanza sempre crescente nel panorama europeo.

Le prime avvisaglie di frizioni tra Generalitat catalana e Stato centrale si ebbero con l'approvazione, nel 2006, del nuovo statuto autonomico, che conteneva previsioni innovative in materia di attribuzione di nuovi e maggiori poteri e prerogative in ambito giudiziario, amministrativo e fiscale⁵⁴.

La tensione è poi ulteriormente salita con lo svolgimento del primo referendum indipendentista del 2014⁵⁵, culminando infine con le note vicende del 2017: il 1° ottobre di quell'anno si è svolto un nuovo referendum, avente ad oggetto la c.d. *desconexion* della Catalogna dallo Stato spagnolo, che è stato nuovamente dichiarato illegittimo dal Tribunale costituzionale spagnolo; la successiva proclamazione di indipendenza è stata duramente contestata anche dal Governo centrale, il quale per la prima volta ha fatto ricorso ai poteri speciali previsti dall'art. 155⁵⁶ della Costituzione in caso di inadempimento o di condotta anti-statale di una Comunità autonoma⁵⁷.

seguito della normalizzazione dei rapporti tra governo centrale e Paesi Baschi, la tensione si è attenuata, e le rivendicazioni secessioniste sono al momento sopite.

⁵⁴ Per una disamina più accurata delle vicende legate all'approvazione dello statuto della Catalogna del 2006, si veda R. SCARCIGLIA, *Il regionalismo asimmetrico*, cit., 35. Qui si riporta solo la notizia che il Tribunale costituzionale, con sent. 28 giugno 2010, n. 31, ha dichiarato parzialmente illegittime diverse disposizioni dello Statuto per violazione dei principi di unità e indivisibilità dello Stato spagnolo, e lesione della sfera di competenze riservate allo Stato.

⁵⁵ Più propriamente, nel 2012 nacque su accordo dei due principali partiti catalani, *Convergència i Unió* e la *Esquerra Republicana de Catalunya*, il progetto di *procés de participació ciutadana sobre el futur polític de Catalunya*, che culminò il 12 dicembre 2013 con l'indizione di un Referendum, da svolgersi il 9 novembre dell'anno successivo, avente i due seguenti quesiti (trad.): «Vuole che la Catalogna sia uno Stato?»; «In caso affermativo, vuole che questo Stato sia indipendente?». Il Tribunale costituzionale spagnolo, con sentenza del 25 marzo 2014, n. 42, dichiarò illegittimo il progetto di referendum, cui seguì l'8 aprile la bocciatura anche da parte delle *Cortes generales*; la consultazione si tenne comunque, pur non avendo valore legale, e vi partecipò il 36% circa degli aventi diritto, con esito nettamente a favore dell'indipendenza (80% circa di SI ad entrambi i quesiti).

⁵⁶ Comma 1: «Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi».

Comma 2: «Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le Autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente».

⁵⁷ Brevemente, il 9 giugno 2017 il Presidente della *Generalitat*, Carles Puigdemont, ha annunciato per il 1° ottobre dello stesso anno lo svolgimento di un referendum con il seguente quesito (trad.): «Volete che la Catalogna sia uno Stato indipendente in forma di Repubblica?»; a differenza del precedente del 2014, per questo referendum non è stato previsto alcun quorum per la validità. Il Tribunale costituzionale ha sospeso il referendum con *disposició general* del 7 settembre 2017, n. 10287, in *Boletín oficial del Estado*, n. 216 dell'8 settembre 2017, Sec. I, pag. 88200, dichiarandolo successivamente illegittimo il 17 ottobre dello stesso anno; a ciò, si è aggiunta la denuncia contro il Presidente Puigdemont e i membri dell'Ufficio di presidenza del Parlamento catalano per i reati di disobbedienza e prevaricazione. È seguito poi un periodo referendario dai toni assai tesi, con interventi continui della *guardia civil* per sequestrare schede elettorali, arrestare politici e funzionari della *Generalitat*, e porre in essere altre azioni per impedire lo svolgimento della consultazione.

Alla fine, nonostante i numerosi scontri tra cittadini e corpi di polizia, il referendum si è svolto comunque, con esito ovviamente favorevole (per circa il 90% di SI). È seguita il 27 ottobre l'approvazione presso il Parlamento catalano di una risoluzione che dichiarava la nascita della Repubblica catalana «come Stato indipendente, sovrano, democratico»; la dichiarazione è stata sospesa e poi dichiarata illegittima dal Tribunale costituzionale spagnolo l'8 novembre. Contemporaneamente, il Governo nazionale ha iniziato (21 ottobre) la procedura per l'applicazione dell'art. 155 Cost. spagnola, che si è conclusa con la votazione

Le vicende catalane sono la manifestazione più limpida di una tendenza “centrifuga”, con punte di secessionismo, dell’autonomia sub-nazionale, manifestatasi negli ultimi anni non solo in Spagna ma in generale nel panorama europeo⁵⁸; essa ha ripreso vigore, dopo essere stata schiacciata, negli anni della crisi post-2008, da scelte di politica economica che hanno penalizzato le istanze autonomistiche, ritenute la prima fonte di “diseconomie” da eliminare o ridurre, in favore di un ri-accentramento verso il livello statale.

Questa tendenza ha assunto però forme peculiari e persino violente nel territorio iberico proprio in ragione dell’originale evoluzione che la differenziazione regionale aveva avuto fino ad allora.

A fine millennio infatti, in uno scenario in cui le *Comunidades* avevano in generale ottenuto quasi tutte le competenze sussumibili in base alla carta costituzionale⁵⁹, non poteva che manifestarsi un ritorno prepotente dello Stato, attraverso politiche centraliste da parte dei governi nazionali e azioni di contenimento insistente delle prerogative comunitarie da parte della giustizia costituzionale⁶⁰; questa tendenza si è peraltro acuita, a seguito delle criticità manifestatesi in Spagna dal punto di vista socio-economico a seguito della crisi del 2008, inibendo nei fatti qualsiasi rivendicazione ulteriore da parte delle comunità in termini di competenze.

Con il livellamento delle competenze verso l’alto tra le comunità da un lato e le tendenze neo-centraliste della politica nazionale dall’altro, le istanze delle Comunità storiche sono state dunque fortemente limitate, sfociando inevitabilmente nelle veementi rivendicazioni catalane e, pur con un notevole affievolimento negli ultimi anni, dei Paesi Baschi.

5. La differenziazione odierna tra le *Comunidades* spagnole.

Ad oggi è possibile individuare nello Stato spagnolo almeno tre diverse categorie di Comunità autonome, a seconda del grado di decentramento delle funzioni.

del Senato il 27 ottobre; la Comunità catalana è stata commissariata, il governo locale destituito, e sono state indette nuove elezioni regionali per il 21 dicembre dello stesso anno. Sono proseguiti poi gli arresti e le denunce verso i vertici politici sostenitori dell’indipendenza, tra cui spicca l’emissione (2 novembre) del mandato d’arresto per Carles Puigdemont, nel frattempo fuggito in Belgio.

⁵⁸ Il referendum catalano si colloca infatti all’interno di una scia di risveglio dei moti secessionisti in Europa, di cui sono testimonianze il Referendum del 2014 in Scozia e le richieste referendarie del Veneto del 2017, inserite all’interno di un discorso più ampio sui tentativi di attivazione dell’autonomia differenziata ex art. 116 co. 3 Cost. italiana da parte di alcune regioni a partire dal 2017.

⁵⁹ Con relativo livellamento delle competenze verso l’alto, tanto che oggi le differenze, più che tra comunità di primo e di secondo livello, intercorrono tra comunità del nord e del sud, o tra comunità rurali e urbane, a testimonianza della ormai intervenuta stabilizzazione nel dualismo regionale spagnolo.

⁶⁰ In particolare, l’azione del *Tribunal Constitucional* si è concentrata sull’effettiva operatività della c.d. legislazione di base, la normativa nazionale che dovrebbe fungere da quadro di riferimento per l’attività normativa e amministrativa delle comunità nelle materie più sensibili al tema dell’omogeneità delle prestazioni sociali sul territorio iberico. Si tratta di un tema che ricalca il dibattito italiano sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui molto si è parlato in questi anni nel dibattito sull’autonomia differenziata in Italia; l’esempio spagnolo, probabilmente, potrebbe in questo senso aiutare a configurare una differenziazione equilibrata, evitando così di decentrare troppe competenze e costringere i nostri organi costituzionali a effettuare *ex post* un lavoro di ridimensionamento, nell’alveo dei principi stabiliti dal Titolo V e dalla riflessione giuridica su di esso.

Vi sono prima di tutto le comunità che godono di un alto grado di decentramento e del riconoscimento degli *hechos diferenciales*, ossia i Paesi Baschi e la Navarra, cui si aggiunge, pur senza che siano riconosciute foralità, la Catalogna.

Vi sono poi le comunità con grado intermedio di decentramento: Andalusia, Isole Canarie, Comunità Valenciana, Galizia.

Infine, nell'ultimo gruppo si collocano tutte le altre Comunità, che possono dirsi a basso grado di decentramento⁶¹.

A questa categorizzazione segue poi in parallelo una distinzione delle comunità sulla base dell'assetto economico-finanziario rispetto allo Stato centrale. Le norme costituzionali non stabiliscono in materia delle eccezioni rispetto al modello autonomistico⁶²; ciò nonostante, il diverso grado di autonomia e le specificità delle singole Regioni hanno portato comunque a una differenziazione enorme anche sul piano fiscale.

Si possono così individuare diversi gruppi di *Comunidades*, distinti tra loro in base ai differenti regimi di trasferimento delle risorse necessarie alla gestione delle materie devolute con gli statuti. A titolo di esempio, se si guarda alla materia sanitaria per Catalogna, Galizia, Valenza, Comunità delle Canarie e Andalusia è previsto un sistema specifico di finanziamento attraverso compartecipazioni ai tributi erariali; per le dieci regioni che invece hanno scelto in passato la “via lenta” per differenziarsi non è invece mai stata trasferita al livello comunitario la competenza in materia sanitaria, mancando perciò anche dei finanziamenti ad hoc nel bilancio della singola *comunidad*⁶³.

A questo si aggiunga che l'art. 157 co. 3 Cost. prevede la riconducibilità delle risorse regionali a determinate e tassative categorie di tributi⁶⁴; la determinazione di tali tributi è demandata però alla legge Statale. Si registra qui un'analogia abbastanza marcata con quanto previsto dal sistema italiano come delineato dall'art. 119 co. 2 Cost. italiana, che parimenti parla di finanziamento delle funzioni delle Regioni mediante «*tributi [...] propri*» e «*compartecipazioni al gettito di tributi erariali*».

La Legge Organica⁶⁵ di attuazione dell'articolo 157 Cost. spagnola ha poi integrato il dettato costituzionale, prevedendo un meccanismo complesso di finanziamento del livello di governo regionale, che si fonda sulla distinzione in tre “blocchi” delle risorse destinate alle Comunità: quello “di sufficienza”, destinato a finanziare i servizi essenziali al medesimo livello garantito dallo Stato prima della regionalizzazione della materia; quello “di autonomia”, destinato a finanziare i nuovi servizi nell'ambito delle competenze comunitarie; e quello “di solidarietà”, destinato a livellare gli squilibri economici presenti nel sistema delle autonomie⁶⁶.

⁶¹ Si veda il contributo *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, *Policy paper* a cura di Eupolis Lombardia – Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia, novembre 2017, 11 s.

⁶² C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 273.

⁶³ F. PUZZO, *Le esperienze*, cit., 543 ss.

⁶⁴ L'art. 157 parla nello specifico di «*imposte cedute in tutto o in parte dallo Stato, le sovraimposte su imposte statali ed altre forme di partecipazione alle entrate dello Stato; imposte proprie; trasferimenti di un fondo di compensazione interterritoriale ed altre assegnazioni a carico dei bilanci generali dello Stato*». Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 273 s.

⁶⁵ *Ley orgànica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, L. 3 ottobre 1979 n. 2.

⁶⁶ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 275.

Questo assetto attuativo dell'autonomia finanziaria delle *Comunidades autonomas* ha senza dubbio seguito un'impostazione centralista, lasciando pochissimo spazio alla possibilità di istituzione di tributi propri; il che ha indotto le comunità ad adottare nel corso degli anni un comportamento perlopiù passivo – manifestatosi soprattutto con l'inerzia nell'istituzione di tributi propri e di addizionali a quelli statali. Questa scelta ha così generato una situazione di dipendenza finanziaria dai trasferimenti statali, che ha posto in dubbio persino l'operatività effettiva del principio di autonomia finanziaria⁶⁷.

Fortunatamente, un miglioramento significativo si è verificato con la conclusione di un *acuerdo* nel 1996, che ha riformato la disciplina finanziaria con nuovi strumenti come la compartecipazione fissa ad alcuni tributi statali⁶⁸, e con la Riforma nel 2001 della Legge organica di finanziamento.

Ciò premesso, è possibile individuare sotto il profilo dell'autonomia finanziaria due gruppi di *Comunidades*: le Comunità forali (Paesi Baschi e Navarra), che riscuotono e amministrano direttamente gran parte delle imposte tradizionalmente gestite dal Governo centrale (imposta sui redditi delle persone fisiche, imposta societaria, etc.), e versano allo Stato una quota relativamente bassa del gettito delle stesse per finanziare le funzioni esercitate dallo Stato nel proprio territorio; vi sono poi le Comunità di regime comune – la cui disciplina è stata riformata significativamente da ultimo con L. 18 dicembre 2009 n. 22 – che disciplinano e amministrano alcune imposte legate alla ricchezza, come ad esempio l'imposta sulle successioni e donazioni, e partecipano al gettito di alcune imposte statali, imposta sui redditi delle persone fisiche e IVA su tutte⁶⁹.

6. Conclusioni. Quali spunti dalla differenziazione regionale spagnola?

In conclusione, si può constatare come il principio dispositivo della differenziazione delle *Comunidades autonomas* abbia creato in Spagna un sistema di autonomia differenziata generalizzato, che ha avuto sicuramente conseguenze positive in ordine alla distribuzione su base territoriale del potere; la mancata previsione specifica di un'articolazione territoriale è stata efficacemente compensata dalla prassi politico-istituzionale, che ha portato le *Comunidades* in poco tempo a coprire l'intero territorio, e ad arrogarsi un numero di competenze molto ampio se confrontato a quello degli omologhi enti regionali italiani⁷⁰.

L'organizzazione territoriale ha però portato comunque a risultati modesti, invece, in termini di riequilibrio economico tra i diversi territori. Essa ha poi generato un ampliamento del conflitto di competenze – si parla in media di almeno un ricorso a settimana davanti al Tribunale costituzionale riguardante controversie riconducibili a

⁶⁷ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 276.

⁶⁸ Con l'*Acuerdo* è stato fissato un nuovo regime – valido solo però per le *Comunidades* che hanno deciso liberamente di aderirvi –, in cui sono state conferite potestà normative alle Comunità rispetto alla determinazione dei minimi esenti e delle aliquote; è stata inoltre prevista una percentuale di partecipazione al gettito IRPEF (30% dell'aliquota, con possibilità di aumentare o ridurre la stessa del 20%). Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 277 s.

⁶⁹ Cfr. Eupolis Lombardia, *Regionalismo differenziato*, cit., 12.

⁷⁰ C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 292.

questo ambito –, generato da una suddivisione non sempre limpida delle competenze tra i due livelli.

La distinzione prospettata *supra* tra *regiones e comunidades* e tra Comunità di primo e di secondo livello si è peraltro decisamente affievolita col tempo, per via di un’opera di progressivo livellamento delle competenze concesse a tutte le comunità: lo testimoniano le revisioni dei patti autonomici intervenute negli anni 90’, che, con sporadiche eccezioni, hanno attivato un processo inesorabile di omogeneizzazione verso l’alto delle competenze comunitarie.

Si tratta di uno degli effetti più dirompenti della matrice dispositiva e aperta dell’autonomia spagnola, destinata a riproporsi continuamente come una “lotta per le competenze” senza fine, una gara di autonomia che sposta l’attenzione sulla verticalità del conflitto con lo stato centrale, lavorando invece poco sull’orizzontalità del cooperativismo⁷¹.

Questa situazione ha finito infine per stressare, invece di sopire, le istanze identitarie delle *Comunidades* con maggiore spinta autonomistica, le quali a loro volta si sono tramutate in nuove e ulteriori rivendicazioni come quella Catalana⁷².

Alcuni di questi rischi sono ipotizzabili anche per il processo di attivazione del regionalismo differenziato ex art. 116 co. 3 Cost. in Italia: come testimoniato dalle trattative in atto dal 2017, non appena le tre Regioni-pilota (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) si sono mosse, forte è stata la preoccupazione da parte altre regioni, in particolare per l’impatto finanziario che avrebbe la prospettata operazione di differenziazione; alcune di esse hanno anche rilanciato, attivandosi a propria volta per iniziare il procedimento ex art. 116 co. 3 Cost. ed evitare così di perdere terreno.

Altro rischio connesso a questa “differenziazione di massa” è quello di assistere alla conclusione di intese-fotocopia, spesso concertate tra Stato e diverse Regioni contemporaneamente e poco rispettose del principio di differenziazione delle competenze sulla base delle caratteristiche specifiche dei territori coinvolti; la situazione, in questo senso, non sembra dissimile da quanto accaduto in Spagna con l’*Acuerdo* del 1981 e la “comunitarizzazione” di massa dell’intero territorio iberico.

Non si può peraltro negare la peculiarità del sistema autonomistico spagnolo, improntato al principio dispositivo, alla predilezione per una differenziazione generalizzata, alla relativa semplicità procedurale – soprattutto per le entità regionali storiche – con cui le *Comunidades* possono acquisire ulteriori competenze. In questo senso, non è un caso che, in Spagna, le prime differenziazioni si siano presentate già con l’emanazione dei primi Statuti di autonomia, nel biennio 1979-1981; mentre in Italia, a distanza di quasi 20 anni dall’emanazione della Riforma costituzionale, non sia ancora

⁷¹ Questa impostazione è testimoniata ulteriormente dalla sorte toccata finora agli strumenti di mediazione federalistica, mai sviluppati come avrebbero dovuto e soppiantati dalla comunicazione diretta Stato-autonomia; si registra in questo senso un parallelismo con gli strumenti cooperativi previsti dalla nostra Costituzione, tra tutti il sistema delle conferenze e la Bicamerale per le questioni regionali.

⁷² Comunità come Catalogna e Paesi Baschi, infatti, hanno cercato a seguito dell’omogeneizzazione verso l’alto di smarcarsi, rivendicando delle esigenze di autonomia temporalmente anteriori, a cui deve necessariamente corrispondere una diversità di competenze. Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione*, cit., 120 ss.

stata conclusa positivamente alcuna procedura di differenziazione ai sensi dell'art. 116 co. 3 Cost.

Improbabile appare poi il riproporsi in Italia di tendenze secessioniste come quella catalana o quella basca, le quali, peraltro, non sono solo il risultato delle continue richieste di ampliamento di competenze, ma anche e soprattutto della tendenza al livellamento delle competenze rispetto al resto della Spagna, che ha scatenato il malcontento generalizzato in questi territori. Al netto infatti delle velleitarie tendenze indipendentistiche di alcuni territori⁷³, nella storia regionale italiana mai sono avvenuti episodi paragonabili a quelli manifestatisi in terra iberica; e non potrebbe essere altrimenti, vista la diversa genesi storica dell'Unità nazionale italiana, e soprattutto le diverse premesse e modalità con cui il Costituente italiano ha configurato la nostra organizzazione regionale.

Alla luce di questa comparazione tra i due modelli di differenziazione regionale, i dubbi rispetto alla possibilità, per il modello di differenziazione predisposto dal nostro art. 116.3 Cost., di svilupparsi in maniera simile a quello spagnolo sono numerosi. Ostano a un possibile parallelismo tra le due situazioni le differenze di genesi storica dei due istituti, oltre che la diversa configurazione politica e normativa dell'autonomia delle *Comunidades autonomas* e la discrasia temporale con cui i due sistemi hanno consentito alle rispettive entità regionali di differenziarsi per competenze.

Questo tuttavia non vanifica qualunque possibilità di individuare, nel modello spagnolo, alcuni elementi da cui si potrebbe efficacemente trarre spunto per la risoluzione dei numerosi nodi che si trovano sul cammino della differenziazione regionale italiana.

Sotto il profilo procedurale, la "volontà costituente" dimostrata dalle forze politiche e dalle istituzioni in seguito all'emanazione della Costituzione, e poi culminata con l'*Acuerdo* del 1981, può fungere da esempio per la risoluzione dei conflitti tra Stato italiano e regioni e tra queste ultime tra loro sulla portata e sulle modalità di attivazione del regionalismo differenziato; auspicabile è infatti che le modalità attuative e i principi generali legati all'art. 116 co. 3 Cost. italiana siano – data la novità della sfida che rappresenta il ricorso a questo istituto pur presente da ormai vent'anni nel nostro ordinamento – concordati fra tutte le regioni, oltre che tra le maggiori forze politiche nazionali, soprattutto per quanto riguarda la procedura da seguire – almeno per le lacune rispetto al dettato dell'art. 116 co. 3 Cost. –, la struttura delle intese e le conseguenze in sede di operatività delle stesse.

In senso sostanziale, poi, le modalità con cui il sistema spagnolo ha gestito la suddivisione delle competenze differenziate tra le *Comunidades* e lo Stato centrale possono fungere da modello concreto anche in una prospettiva di attivazione del regionalismo differenziato italiano: se infatti già oggi il conflitto di competenze Stato-regioni – soprattutto riguardo alle materie concorrenti – risulta piuttosto corposo, esso potrebbe ripresentarsi con nuove e più ampie prospettive critiche con l'avvento della differenziazione ex art. 116 co. 3 Cost.

⁷³ Il riferimento, più che ad alcune Regioni a Statuto speciale, è alla Regione Veneto, le cui aspirazioni indipendentistiche appaiono, personalmente, il frutto di una insofferenza verso l'autorità centrale, senza però riflettere un reale sentimento storicamente radicato di indipendenza.

Il conflitto tra livelli, peraltro, sorgerà a quel punto su una base normativa ben diversa – quella delle intese e delle leggi di differenziazione che le recepiranno – e porterà probabilmente a una rivoluzione del dibattito sullo stesso conflitto Stato-regioni; utile sarà a quel punto, per il legislatore, per gli amministratori e anche per il giudice costituzionale in fase di contenzioso, guardare a un’esperienza già rodada – per quanto ancora oggi prolifica di conflitto – come quella spagnola, al fine di giudicare quale assetto risulti in prospettiva maggiormente rispettoso delle prerogative statali e regionali.

Infine, non si può escludere che, come accaduto in Spagna, la “corsa” alle competenze differenziate non provochi anche un effetto virtuoso di trascinamento che dalle regioni più avanzate, arrivate prima alla gestione di alcune competenze, si trasmetta sulle altre; in altri termini, l’auspicio è che l’attivazione dell’art. 116 co. 3 Cost. italiana inneschi un processo elastico, mediante il quale si arrivi a una maggiore responsabilizzazione delle regioni italiane in sofferenza, spinte dall’iniziativa di quelle più avanzate.