

1 A G O S T O 2 0 1 8

Le vicende del regionalismo in Europa

di Alessandro Morelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi «*Magna Gracia*» di Catanzaro

Le vicende del regionalismo in Europa^{*}

di Alessandro Morelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro

Sommario: 1. Premessa: federalismo e regionalismo, una distinzione ancora utile? – 2. Le autonomie regionali nel processo d'integrazione sovranazionale europeo. – 3. I processi riformatori degli ordinamenti regionali alla prova della crisi economico-finanziaria. – 4. Qualche conclusione: quale futuro per le autonomie in Europa?

1. Premessa: federalismo e regionalismo, una distinzione ancora utile?

L'ampiezza dell'area tematica evocata dal titolo del mio intervento impone una preliminare delimitazione dell'oggetto d'indagine.

Una prima questione attiene allo stesso termine “regionalismo” che, com'è noto, denota un tipo di decentramento istituzionale meno forte di quello che si usa, invece, designare con l'espressione “federalismo”. Più in generale, se con quest'ultimo vocabolo si denota sia la teoria dello Stato federale sia una «visione globale della società»¹, una corrente di pensiero secondo cui l'organizzazione federalistica degli Stati costituirebbe, come ha scritto Bognetti, una «esigenza essenziale per la realizzazione del buon governo di tutte le società complesse nonché addirittura l'unica soluzione finale valida del problema della pacifica convivenza sulla terra dei vari popoli ordinati in Stati distinti»², l'espressione “regionalismo” si presta ad una speculare declinazione. Con essa, infatti, oltre a indicarsi, nella dimensione sovranazionale, unioni tra Stati affini sul piano economico, politico e culturale, da un lato, si designa la teoria di un particolare tipo di Stato; dall'altro lato, ancora una volta una corrente di pensiero, il cui sviluppo ha preceduto la formazione di quegli ordinamenti giuridici denominati appunto «Stati regionali»³.

Se si guarda specificamente alle forme giuridiche di articolazione territoriale del potere, si può notare, innanzitutto, come non vi sia concordia tra gli studiosi sul ruolo da riconoscere all'elemento territoriale: alcuni, infatti, collocano il tema del decentramento politico (federale o regionale) nella trattazione delle «forme di Stato»⁴, eventualmente anche distinguendo tra «forme politiche» e «forme giuridiche» di Stato e svolgendo lo studio del decentramento nella trattazione di queste ultime⁵; altri in quella delle «forme di governo»⁶; altri ancora impiegano l'autonomia

^{*} Intervento al Convegno “Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive”, Roma, 1 giugno 2018, organizzato in occasione dei 15 anni online di *federalismi.it*

¹ Così L. LEVI, *Federalismo*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Nuova edizione aggiornata, UTET, Torino 2016, 329. Cfr. anche G. LOMBARDI, *Lo Stato federale. Profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino 1986; M. ALBERTINI, *Il federalismo*, il Mulino, Bologna 1993, 9; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII (1990), 831 ss.; ID., *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., CEDAM, Padova 2015, spec. 456 ss. Per una sintesi delle principali concezioni del federalismo e per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare al mio *Il federalismo*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino 2010, 121 ss.

² G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig./Pubbl.*, VI (1991), 274.

³ M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1995, 389.

⁴ Così, ad esempio, A. PIZZORUSSO, *Corso di diritto comparato*, Giuffrè, Milano 1983, 139 ss., ma – come rileva M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale*, cit., 368, nt. 1 – «questa è l'ipotesi seguita nella quasi totalità dei manuali italiani di diritto pubblico e di diritto costituzionale».

⁵ Così J. FERRANDO BADIA, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid 1986, 41 ss.

categoria dei «tipi di Stato»⁷. In ogni caso, qualunque sia il contesto teorico entro il quale si svolga lo studio del rapporto tra potere e territorio, le classificazioni impiegate – come quella che distingue tra «Stato unitario accentrato», «Stato federale», «Stato regionale» e «Stato decentrato» e altre simili – sono sempre il frutto di generalizzazioni di elementi tratti induttivamente dall’osservazione di esperienze reali. I modelli così ricostruiti, pur derivando dalla *descrizione* dei connotati effettivi degli ordinamenti oggetto d’esame, tendono ad assumere una connotazione *prescrittiva, dogmatica*, orientando (o pretendendo di orientare), nei discorsi di chi ne fa uso, i processi di produzione o d’interpretazione del diritto⁸. D’altro canto, gli ordinamenti ai quali si fa riferimento costituiscono realtà in continua trasformazione e non poche difficoltà s’incontrano nell’applicare, con risultati dotati di un minimo di attendibilità, la tradizionale modellistica alle esperienze reali, considerato oltretutto che le riforme e i mutamenti di paradigmi nell’interpretazione del diritto non sempre seguono le classificazioni tradizionali. E così elementi propri degli Stati federali si rinvencono anche in ordinamenti pacificamente qualificati come Stati regionali e, viceversa, istituti tipici del federalismo a volte non si ritrovano in sistemi tradizionalmente intesi come federali. Anche una sommaria comparazione dimostra, pertanto, come i confini tra i modelli considerati siano «notevolmente labili»⁹.

Sulla base di tale considerazione e, altresì, in ragione del fatto che ordinamenti federali e regionali, oltre ad assumere forme simili, pongono molti problemi analoghi (sia sul piano della forma di Stato sia su quello della forma di governo), in diversi studi sulle forme di articolazione territoriale del potere si è proposto di superare o quantomeno di ridurre ad una differenza di mero ordine quantitativo la distinzione tra Stato federale e Stato regionale¹⁰, riconducendo tali esperienze a diverse *species* del più ampio *genus* dello «Stato composto» o dello «Stato autonomico»¹¹. È questa, in particolare, la prospettiva accolta dalla teoria dinamica del federalismo, che ha costruito i propri modelli di analisi intorno al paradigma del *federalizing process*. Secondo Friedrich, com’è noto, il federalismo si sostanzierebbe in un processo dal duplice, possibile andamento, *centripeto* o *centrifugo*, poiché, accanto a casi in cui comunità politiche distinte si sarebbero aggregate (e continuerebbero ad aggregarsi) in più ampie organizzazioni istituzionali per raggiungere soluzioni e adottare politiche comuni, si riscontrerebbero ipotesi nelle quali, in senso inverso, comunità

⁶ Cfr., in tal senso, G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo, I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XIV (1989), 16.

⁷ Cfr., ad esempio, F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII (1990), 799, nt. 14; ma anche G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. RINELLA-M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Giappichelli, Torino 2016, 359 ss.; L. PEGORARO-A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino 2017, 283 ss.

⁸ Sul punto, con particolare riguardo alle forme di governo, ma sviluppando riflessioni adatte anche alle categorie qui oggetto d’esame, cfr. almeno L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), 634 ss.; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss.; N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Giappichelli, Torino 1976. In tema sia consentito rinviare anche al mio *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in www.federalismi.it, 1/2017, spec. 6 ss.

⁹ Così A. D’ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino 2017, 13.

¹⁰ Cfr., in tal senso, soprattutto G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, CEDAM, Padova 1967; ID., *Stato federale*, in *Nuov.mo dig. it.*, XVIII (1971), 333 ss.; D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, AL, 1987, trad. it. ID., *Idee e forme del federalismo*, Mondadori, Milano 1998; G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., 274 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., 831 ss.; ID., *Diritto costituzionale comparato*, cit., 443 ss.; R.L. WATTS, *The Federal Idea and its Contemporary Relevance*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University Kingston, ON, Canada 2007 (consultabile all’indirizzo <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/pub/archive/books/TheFederalIdeaWatts2007.pdf>); B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, II ed., Giappichelli, Torino 2009, spec. 15 ss.

¹¹ Sullo «Stato autonomico» come categoria generale cfr. A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino 2000.

politiche unite si sarebbero differenziate (e continuerebbero a differenziarsi) in organizzazioni di tipo federale¹².

L'accentuazione delle affinità tra ordinamenti decentrati ha, quindi, condotto parte della dottrina a riconoscere un ruolo limitato agli «aridi incasellamenti classificatori», rilevando, piuttosto, che i concetti di «Stato federale», «Stato regionale», così come quelli di «confederazione» e «organizzazione sovranazionale di Stati», sarebbero «astrazioni classificatorie» che sfumerebbero l'una nell'altra, riferendosi a «ordinamenti concreti tra i quali intercorrono differenze ma non cesure rigidamente separanti»¹³.

Dall'analisi di tali posizioni teorico-ricostruttive, la distinzione tra Stato federale e Stato regionale parrebbe, se non del tutto inservibile, quanto meno poco utile ai fini dell'indagine giuridica. In realtà, però, le cose non sembrano stare proprio così.

Non si può sottovalutare, innanzitutto, l'importanza che le classificazioni conservano per le finalità della scienza giuridica, pur considerato che esse accostano modelli che difficilmente trovano un riscontro del tutto esatto nei dati reali, qualificandosi più che altro come *idealtipi*¹⁴. Com'è stato notato, il classificare ha diverse funzioni e, tra queste, oltre a quella meramente *descrittiva*, anche quella *prescrittiva* e quella *euristica*¹⁵: la collocazione delle varie esperienze istituzionali in una tassonomia delle «forme» o dei «tipi» di Stato serve, dunque, sia ad operare ricognizioni di dati positivi, sia a ricavare prescrizioni (nel senso che, se si vuole mantenere una determinata forma giuridica, si devono necessariamente osservare determinati comportamenti), sia ancora a orientare l'indagine – in ciò si sostanzia appunto il valore euristico della classificazione – e a consentire «di porre domande appropriate a nuove e vecchie esperienze storiche»¹⁶. Benché imperfette – ma sempre perfettabili –, le classificazioni sono, dunque, necessarie all'analisi del dato giuridico positivo.

Nello specifico, la distinzione tra Stato federale e Stato regionale conserva un innegabile rilievo sul piano storico, fornendo elementi utili anche allo studio delle attuali vicende istituzionali. La circostanza per cui nello Stato federale le entità sub-statali rappresentano «un *a priori* rispetto alla Costituzione federale», mentre negli ordinamenti regionali è lo Stato che ha creato, solo in un momento successivo alla sua nascita, gli enti territoriali autonomi¹⁷, riveste, infatti, un'importanza notevole, poiché è una condizione che ha inciso (e continua a incidere) profondamente sugli assetti istituzionali degli ordinamenti statali. Basti pensare al fatto che chi ha studiato i processi di c.d. «federalismo disaggregativo», come quelli riscontrabili in Paesi come la Spagna e il Belgio, che da Stati unitari tendono a trasformarsi in organizzazioni di tipo federale, ha rilevato come in tali ordinamenti si riscontri un grado di *asimmetria*, sia in senso verticale sia in senso orizzontale, che non si rinverrebbe negli ordinamenti nati come federali¹⁸. Carattere che deriverebbe proprio dalla

¹² Cfr. C. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, Ginn & Co., Boston 1950; ID., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York 1968.

¹³ G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., 275.

¹⁴ Sul ruolo degli *idealtipi* nella scienza costituzionalistica sia consentito rinviare al mio *Come lavora un costituzionalista? Per un'epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2016, 516 ss.

¹⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 9 ss.

¹⁶ *Ivi*, 10.

¹⁷ Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 29.

¹⁸ Cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Giuffrè, Milano 2010, spec. 114 s., la quale precisa: «Diversamente dalle più classiche esperienze federali, nei processi disaggregativi non si raggiunge mai una piena parità fra i diversi livelli di governo, dal momento che quello centrale continua a mantenere tratti di supremazia rispetto alla periferia grazie alla persistenza, rispetto al passato, di regole che esprimono una certa supremazia dell'ordinamento federale e che introducono, dunque, una asimmetria verticale atipica rispetto alle tradizionali categorie del federalismo. Lo Stato federale che ha origine in processi di disaggregazione del potere e del territorio, inoltre, è per sua natura un ordinamento differenziato, anche in senso orizzontale, sino a poter prevedere anche la sola parziale federazione del territorio. La dissociazione, infatti, sarà promossa da uno o più gruppi che pur essendo parte del corpo sociale del paese, mantengono nei confronti del modello

conformazione originariamente unitaria degli ordinamenti suddetti e dalle modalità di svolgimento del processo di decentralizzazione.

2. Le autonomie regionali nel processo d'integrazione sovranazionale europeo

Le brevi riflessioni che svolgerò in questa sede manterranno, pertanto, sullo sfondo la tradizionale distinzione tra federalismo e regionalismo (anche se intesa, per così dire, in modo critico e non ingenuo) e riguarderanno prevalentemente l'ordinamento italiano e gli altri Stati europei che presentano, sotto il profilo dell'articolazione territoriale del potere, un maggior grado di somiglianza rispetto al primo, potendosi ragionevolmente ricondurre alla categoria degli ordinamenti regionali.

Com'è evidente, un discorso sulle vicende del regionalismo in Europa non può prescindere, per un verso, dalla considerazione del travagliato processo d'integrazione sovranazionale (oggi dagli esiti incerti come non mai)¹⁹ e, per altro verso, dalla ricostruzione degli effetti prodotti sull'assetto delle autonomie territoriali dagli interventi istituzionali degli ultimi anni (provenienti sia dal livello sovranazionale sia da quello statale), volti a fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria deflagrata nella seconda metà dello scorso decennio.

Sul primo versante, com'è stato rilevato, il rapporto tra autonomie territoriali e Unione europea può essere analizzato da due opposti punti di vista: quello dell'influenza che il processo d'integrazione sovranazionale ha avuto sulle autonomie e, all'opposto, quello del ruolo che le stesse istituzioni autonome hanno giocato nel predetto processo²⁰. In estrema sintesi, guardando sia all'uno sia all'altro versante, possono sinteticamente trarsi le seguenti conclusioni.

Si può notare, innanzitutto, come le istituzioni comunitarie prima e l'ordinamento dell'Unione europea dopo abbiano progressivamente “scoperto” le autonomie territoriali degli Stati membri. Se, infatti, in origine le Comunità europee apparivano indifferenti all'articolazione territoriale degli ordinamenti statali, in ragione dell'ispirazione internazionalistica dei Trattati istitutivi (ed esigui risultavano anche i richiami contenuti negli atti comunitari agli enti territoriali autonomi, ma anche alla più ampia dimensione regionale in cui avrebbero dovuto trovare sviluppo le stesse politiche comunitarie), con il Trattato di Maastricht le autonomie territoriali sono entrate formalmente nell'architettura istituzionale dell'Unione europea soprattutto con la creazione del Comitato delle regioni. Quest'ultimo organo, tuttavia, nonostante alcune importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità – come quella prevista dall'art. 8 di quest'ultimo, che legittima il Comitato a

socio-culturale nazionale una posizione di alterità. Evidentemente essi hanno dovuto sviluppare, a partire da una realtà plurale, una visione pluralista dello spazio politico e fisico in cui insistono: accettano di mantenere in vita lo Stato cui aderiscono a patto che esso sia disposto a trasformare la propria natura di Stato unitario, anche decentrato, in Stato federale ed a concedere spazi di autonomia politica in grado di riflettere i caratteri precipi di ciascuna comunità federata, così soddisfacendo alle istanze di autogoverno avanzate». V. anche A.M. RUSSO, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010; nonché, più in generale, sul regionalismo differenziato, tra gli altri, D. DOMINICI-G. FALZEA-G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano 2004; A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e il caso spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano 2009.

¹⁹ In tema si rinvia ora ai contributi pubblicati in C. ALIBERTI-A. IANNUZZI-A. MORELLI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Atti del II Convegno della Rivista *Diritti regionali*, Università di Roma Tre, 20-21 settembre 2017, in corso di pubblicazione per i tipi della Editoriale Scientifica.

²⁰ Cfr., in tal senso, G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in www.rivistaaic.it, 3/2017, 1 s.; ID., *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in www.dirittiregionali.it, 1/2018, 309 ss. e, ivi, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, 10 s.

ricorrere alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà «avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione» –, non appare in grado di assicurare un'autentica rappresentanza delle autonomie né di tutelarne gli interessi nella dimensione istituzionale europea²¹.

I più recenti interventi normativi e, in particolare, il Trattato di Lisbona hanno valorizzato notevolmente, almeno sulla carta, il ruolo degli enti territoriali sub-statali: così l'art. 4.2 del TUE afferma che «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale [...] compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»; l'art. 5.3 del medesimo Trattato, valorizza il principio di sussidiarietà; l'art. 6 del Protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona riconosce la partecipazione dei parlamenti regionali al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà²². A ciò deve aggiungersi il crescente ruolo riconosciuto agli enti regionali nei processi di produzione normativa dell'Unione²³.

Nel complesso, se, da un lato, può dirsi ormai superato l'atteggiamento d'indifferenza delle istituzioni sovranazionali europee nei confronti degli enti territoriali sub-statali, dall'altro lato, tuttavia, non sembra possibile rinvenire un “modello” europeo di autonomia, un paradigma imposto o anche solo proposto o suggerito dall'Unione, considerato che il «sistema delle autonomie locali e regionali» è un contenuto di quell'«identità nazionale» che l'Unione stessa è ora chiamata a rispettare e la cui definizione è rimessa ai singoli Stati membri.

D'altro canto, se si prova a ricavare un simile modello dall'analisi comparatistica degli ordinamenti regionali europei, provando a individuare una sorta di paradigma comune alle varie esperienze autonomistiche, s'incontrano notevoli difficoltà. Nonostante le reciproche influenze dei modelli, infatti, in ogni ordinamento statale l'autonomia assume connotati propri e peculiari, presupponendo essa, per definizione, il proprio collocamento all'interno di un più ampio contesto istituzionale, quello appunto dello Stato entro cui essa vive.

Le differenti interrelazioni tra Stato ed enti autonomi che ne fanno parte come ordinamenti derivati creano combinazioni diverse, che, al di là di alcuni dati ricorrenti (come i criteri di distribuzione delle competenze tra centro e periferia, la natura delle funzioni di volta in volta attribuite agli enti autonomi, le garanzie costituzionali poste a tutela di queste ultime), appaiono complessivamente uniche e irripetibili. A ciò si aggiunga che anche all'interno dello stesso ordinamento statale non è affatto agevole individuare un modello di autonomia al quale poter fare riferimento. La “costruzione” di tale modello, che costituisce di per sé un'operazione interpretativa largamente discrezionale, rischia di acquisire una connotazione del tutto arbitraria se condotta in contesti ordinamentali come quello italiano, dove i processi riformatori portati a termine negli ultimi tempi hanno introdotto anche nel testo costituzionale elementi non riconducibili a un disegno unitario e coerente. Si pensi alla diversa “ispirazione” che parrebbe caratterizzare previsioni come quelle contenute in diverse disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione italiana, così come modificate nel 2001: l'art. 114, che sembrerebbe indicare un modello “paritario” nei rapporti tra i diversi enti territoriali; l'art. 116, comma 3, che consente una differenziazione diffusa dell'autonomia regionale, secondo un modello vagamente ispirato alla logica dell'autonomismo spagnolo; l'art. 117, comma 8, che prevede la stipulazione di intese tra Regioni per «il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»; l'art. 118, comma 1, che, secondo la logica della sussidiarietà verticale, enuncia una preferenza, sul piano delle funzioni

²¹ Cfr. ora l'analisi condotta da C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in www.dirittiregionali.it, 1/2018, 467 ss.

²² In tema cfr. ora F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Atti del Convegno, Roma, 5 marzo 2015, Giuffrè, Milano 2016.

²³ Cfr. ora la ricostruzione di G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, cit., 316 ss.

amministrative, per l'ente comunale e ancora l'art. 118, comma 4, che riconosce, seppure in forma blanda, il principio di sussidiarietà orizzontale.

3. I processi riformatori degli ordinamenti regionali alla prova della crisi economico-finanziaria

L'Italia non è certo il solo Paese europeo che, negli ultimi decenni, ha promosso e realizzato un ampio processo riformatore relativo all'articolazione territoriale del potere e all'autonomia finanziaria degli enti sub-statali.

In particolare, nella prima metà degli anni 2000, in diversi ordinamenti non federali (o non ancora compiutamente federali), ma agitati da movimenti autonomistici, si sono avviate riforme dirette a valorizzare il ruolo e le funzioni degli enti autonomi.

Così, in Spagna, si è avuta prima, a partire dal 2006, un'ondata di riforme degli Statuti delle Comunità autonome e, poi, si è intervenuti sull'autonomia finanziaria di queste ultime, con la riforma del 2009, con cui, al fine di migliorare il livello dei servizi pubblici erogati dalle Comunità, si è previsto un incremento della loro autonomia, si è stabilito che le stesse disponessero di risorse sufficienti, distribuite in considerazione delle reali necessità di spesa in rapporto alla popolazione, e si sono previsti, altresì, strumenti di convergenza economica tra le Comunità, al fine di ridurre le differenze di reddito esistenti e di attuare il principio di solidarietà²⁴. Su tali iniziative hanno certamente pesato le istanze secessioniste della Catalogna, che hanno condotto, com'è noto, al referendum indipendentista del 2017, ritenuto illegale dal Tribunale costituzionale spagnolo, e alla successiva attivazione, da parte del Governo centrale, della procedura prevista dall'art. 155 della Costituzione, con la conseguente destituzione degli organi di governo regionale e l'indizione delle elezioni anticipate²⁵.

Perfino in Francia, modello paradigmatico dello Stato centralizzato, la legge di revisione costituzionale del 28 marzo del 2003, pur non riconoscendo potestà legislativa agli enti regionali, ha introdotto nell'art. 1 della Costituzione l'espressa previsione dell'organizzazione decentrata dell'ordinamento francese, articolato ora – secondo il nuovo disposto dell'art. 72 della Costituzione – in comuni, dipartimenti, regioni, collettività a statuto speciale e collettività d'oltremare. Il medesimo articolo, al nuovo comma 3, prevede, inoltre, che le collettività territoriali della Repubblica, «alle condizioni previste dalla legge», si amministrano liberamente «tramite consigli eletti e dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze»²⁶.

Per quanto riguarda l'Italia, il processo di valorizzazione delle autonomie regionali e locali, già avviato nei primi anni '90, è culminato, com'è noto, nell'approvazione delle due leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, che hanno integralmente riformato il Titolo V della Parte II della Costituzione, potenziando, tra l'altro, almeno sulla carta, l'autonomia statutaria delle Regioni, introducendo una tecnica tipicamente federale nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e costituzionalizzando il principio di sussidiarietà. Nella medesima prospettiva si collocava, altresì, la legge n. 42 del 2009 sul c.d. "federalismo fiscale".

L'esplosione della crisi economico-finanziaria è tra le principali ragioni che hanno impedito che i predetti processi riformatori giungessero a buon fine e, com'è stato rilevato, soprattutto gli Stati che avevano spinto in modo più deciso verso un accentuato decentramento territoriale si sono trovati maggiormente esposti alle conseguenze della speculazione finanziaria e della crisi dei debiti

²⁴ Cfr. G.G. CARBONI, *Il federalismo fiscale dinamico in Spagna*, in www.federalismi.it, 9/2010, 9.

²⁵ Per un'approfondita ricostruzione della vicenda si rinvia ora a G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

²⁶ Cfr., per un'analisi dettagliata, M. CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè, Milano 2004.

sovrani²⁷. Negli ordinamenti in cui il carattere centralista dell'organizzazione istituzionale è stato visto come un problema da risolvere e si è proceduto ad una promozione, non sempre sufficientemente meditata, delle autonomie territoriali, l'assetto istituzionale si sarebbe mostrato inadeguato a fronteggiare gli effetti della crisi, che, al contrario, sono stati più contenuti in uno Stato federale come la Germania, dove si erano avviate da tempo riforme «nella direzione di una maggiore coesione territoriale e sociale, per un federalismo cooperativo e meno competitivo»²⁸.

In seguito alla caduta del Muro di Berlino e alla riunificazione, la Germania ha avviato un processo riformatore diversamente orientato, che ha condotto alla *Föderalismusreform* del 2006 e alla *Föderalismusreform II* del 2009 (che, tra l'altro, ha introdotto nella Legge fondamentale il principio del pareggio di bilancio, soluzione adottata poi, com'è noto, anche da altri Stati europei, compresa l'Italia). Tramite tali interventi, si sono modificati i rapporti tra Federazione e *Länder*, razionalizzando e semplificando il quadro delle rispettive competenze, limitando il potere di veto degli stessi enti federati nei procedimenti di approvazione delle leggi federali e ridefinendo, altresì, i rapporti finanziari tra centro e periferia²⁹. In tale contesto, nel quale il problema non era quello di valorizzare il ruolo degli enti federati bensì quello opposto di rafforzare l'unità dell'ordinamento statale nel suo complesso, le istituzioni paiono aver saputo reagire meglio alla crisi.

4. *Qualche conclusione: quale futuro per le autonomie in Europa?*

Le considerazioni da ultimo svolte potrebbero indurre alla semplicistica conclusione per cui l'autonomia territoriale sia oggi più un problema che una risorsa, implicando costi non più sostenibili per gli ordinamenti democratici europei. Si potrebbe, peraltro, essere indotti a ritenere marginale il ruolo degli enti sub-statali nel contesto del processo d'integrazione sovranazionale (nonostante il formale riconoscimento del valore delle autonomie rinvenibile ora nelle fonti normative dell'Unione europea).

Una simile conclusione, tuttavia, non appare fondata.

Le difficoltà che gli ordinamenti statali interessati, negli ultimi decenni, da processi di decentralizzazione hanno incontrato nel fronteggiare gli effetti della crisi economico-finanziaria non sono dipesi esclusivamente dalla proliferazione dei centri di spesa determinata dalle riforme istituzionali relative alle articolazioni territoriali degli Stati, come ipotizzato da letture dei rapporti tra centro e periferia fortemente orientate in senso funzionalista³⁰. Tale idea, peraltro, sembra aver ispirato anche alcuni tra i più recenti tentativi di riforma dell'organizzazione istituzionale di alcuni ordinamenti regionali, come quello avviato nel 2016 in Italia con la riforma Renzi-Boschi, che prevedeva un ridimensionamento significativo delle competenze legislative regionali (in gran parte in linea con i più consolidati indirizzi della giurisprudenza costituzionale), solo parzialmente compensato dalla creazione di un «Senato delle istituzioni territoriali». Com'è noto, tale tentativo non ha avuto seguito per l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

²⁷ Cfr. A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in corso di pubblicazione in *le Regioni*, par. 4 del *paper*.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Cfr. R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in www.issirfa.cn.it e, *ivi*, J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*; *amplius* C. PANARA, *Il federalismo tedesco della Legge Fondamentale*, Aracne, Roma 2008; per una sintesi, anche F. LONGO, *La Germania*, in A. DI GIOVINE-A. ALGOSTINO-F. LONGO-A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Mondadori, Milano 2017, 300 ss.

³⁰ In tema si rinvia ora all'approfondito studio di L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, spec. 249 ss.

Gli effetti della crisi, com'è stato notato³¹, sono stati amplificati anche, e soprattutto, dalla debolezza delle istituzioni sovranazionali. Inoltre, benché non possa trascurarsi il cattivo uso delle stesse forme dell'autonomia riscontrabile nelle prassi – in Italia come in Spagna e in altri Paesi, sono spesso mancate, infatti, *pratiche autonomistiche responsabili*³² –, sarebbe erroneo, tuttavia, pensare che si tratti di un fenomeno riguardante solo la gestione dei livelli istituzionali periferici. La latitanza dei decisori politici, la corruzione e la cattiva amministrazione sono riscontrabili anche nella dimensione degli enti centrali. Se, come pure è stato sovente evidenziato dalla dottrina³³, alla base della scarsa resa delle istituzioni territoriali sub-statali vi è soprattutto il difetto di un'autentica cultura dell'autonomia, deve, tuttavia, considerarsi che tale carenza è solo una declinazione del più ampio *deficit* di senso istituzionale che oggi sembra caratterizzare le classi dirigenti, così come la stessa società civile. Posto che, dunque, le istituzioni periferiche sono state *utilizzate male*, al pari di quelle centrali, se si guarda anche solo alle esigenze di un'efficiente amministrazione della cosa pubblica, l'azzeramento o un sensibile ridimensionamento delle articolazioni territoriali degli ordinamenti statali, con tutta probabilità, non risolverebbero, ma aggraverebbero i problemi, posto che organizzazioni fortemente centralizzate appaiono del tutto inadeguate al governo della complessità sociale³⁴.

Ma c'è dell'altro.

Nel modello ordinamentale delle democrazie pluraliste contemporanee, l'efficienza economica non è il solo parametro sulla base del quale si deve valutare l'organizzazione istituzionale.

L'autonomia territoriale è, infatti, un dato strutturale, un tratto identitario di tale modello. Come affermava Berti con specifico riguardo ai principi della Costituzione italiana – ma si tratta di un'osservazione ormai applicabile a tutte le più solide democrazie europee –, l'autonomia è un «modo d'essere della Repubblica»³⁵. Oggi potremmo dire, anche se solo sul piano del modello, che essa è anche un «modo d'essere dell'Europa», nel senso che l'organizzazione sovranazionale denominata Unione europea può servire i principi ispiratori degli ordinamenti statali che le hanno dato vita soltanto a condizione di salvaguardare e promuovere, nel contesto del patrimonio costituzionale europeo³⁶, anche le autonomie territoriali degli Stati membri, dimensioni istituzionali necessarie all'esercizio dei diritti fondamentali e al pieno sviluppo della persona umana.

Se però, dal piano normativo si passa a quello fattuale, non è agevole formulare previsioni sul futuro delle autonomie regionali e locali nella cornice dell'ordinamento sovranazionale europeo.

A prescindere dalla debolezza strutturale delle istituzioni dell'Unione europea, la minaccia maggiore per gli enti autonomi sembra provenire oggi dai movimenti d'ispirazione populista, dilaganti in Europa come nel resto del mondo. Movimenti che presentano un'ispirazione marcatamente antipluralista³⁷ e i cui principi ispiratori non appaiono compatibili con il riconoscimento di una connotazione politica alle autonomie territoriali.

³¹ Cfr. A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, cit., par. 4 del paper.

³² Cfr., in tema, G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, LUISS University Press, Roma 2017.

³³ Cfr. A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent*, cit., 23.

³⁴ Sul punto sia consentito rinviare ora al mio *Editoriale. Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in www.dirittiregionali.it, 2/2018, 2 ss.

³⁵ G. BERTI, Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1975, 286. Cfr. ora anche S. STAIANO, *Art. 5*, Carocci, Roma 2017, 39 ss.

³⁶ Su cui cfr., per tutti, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna 2002.

³⁷ J.-W. MÜLLER, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2016, trad. it. ID., *Cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano 2017, 6 ss.; sul punto sia consentito rinviare al mio *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in www.giurcost.org, 1/2018, 97 ss.

La sfida che le democrazie sono oggi chiamate a combattere avrà luogo presumibilmente anche sul piano dei rapporti tra potere e territorio. Non è possibile avanzare previsioni dotate di un minimo di attendibilità; si può solo rilevare che la sopravvivenza dei regionalismi (o, più in generale, di sistemi istituzionali fortemente decentrati) è una condizione indispensabile per il mantenimento dell'organizzazione democratico-costituzionale degli Stati europei. In tale prospettiva, il “costo” dell'autonomia finisce con il coincidere con il “costo” della stessa democrazia.