

STEFANIA MABELLINI

Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello stato? Profili teoretici e di diritto positivo

SOMMARIO: 1. Stati composti e “diversità culturale” in Europa. - 2. La “diversità culturale” nell’esperienza spagnola. - 3. La progressiva ascesa del fattore culturale nel regionalismo italiano. - 4. La “diversità culturale” verso un’eterogenesi dei fini?

1. *Stati composti e “diversità culturale” in Europa*

Nel più recente contesto europeo si moltiplicano le occasioni in cui viene seriamente rimesso in discussione quel fattore saliente per l’essenza dello Stato che è l’identificazione del suo “popolo” ed il rapporto tra quest’ultimo ed il “territorio”. Del resto, è indiscutibile la stretta implicazione tra la comunità nazionale ed il territorio ove risiede, alla quale è sotteso un rapporto di auto-identificazione, tanto da potersi affermare che, rappresentando una «base della identità culturale e della individualità storica dello Stato stesso»¹, il territorio andrebbe inquadrato, come gli altri simboli nazionali, tra i valori fondamentali dello Stato costituzionale², in quanto concorrerebbe a “formare” quanti su di esso risiedono³, senza poter essere plasmato, a proprio piacimento, dai detentori del potere politico.

Il vento separatista che attraversa l’Europa non pare un fenomeno di poco conto, e in qualche caso, ha radici lontane.

Esempio rappresentativo è offerto dal Belgio, che, Stato originariamente unitario, ha avviato, a partire dal 1970, un ciclo di riforme che lo hanno portato ad approdare, nel 1993, all’attuale forma federale. La quale, però, pur avendogli garantito finora la sopravvivenza come Stato⁴, appare permanentemente sottoposta a forti tensioni, stanti le mai sopite – e ciclicamente riaffioranti – spinte centrifughe delle due entità regionali maggiori⁵.

¹ In questi termini, P. HÄBERLE, *Stato costituzionale, I) Principi generali*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 2000, 7.

² Così, P. HÄBERLE, *Stato costituzionale, I) Principi generali*, cit., 8. V., anche, ID., *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in *Giur. cost.*, 1992, 3353 ss., pubblicato pure in A. D’ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 107 ss.

³ In questi termini, S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, 122 s.

⁴ V., P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, cit., 3354; M. LEROY, *Il federalismo belga*, in A. D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 59 ss.; P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *DPCE*, 2011, p. 994 ss.; F. ANGELINI-M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Ist. fed.*, 2013, 181 ss.; A. MASTROMARINO, *Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga*, in *Ist. fed.*, 2014, 916, la quale osserva che «l’opinione pubblica belga sembra aver imparato a convivere con il discorso secessionista dei nazionalisti fiamminghi»; M.A. ORLANDI, *Vincoli di bilancio europei e sesta riforma dello Stato in Belgio tra spinte centrifughe e*

Per non parlare del Regno Unito, che, superato l'assetto costituzionale fortemente centralizzato ancora vigente fino al 1997, in favore di un modello regionale asimmetrico⁶, è giunto ad un passo dalla separazione della Scozia, nella quale, nel 2014, si è svolto un *referendum* – frutto di un percorso concordato con le autorità centrali – sull'indipendenza⁷.

L'elemento di contatto tra il fenomeno devolutivo britannico e l'esperienza belga del federalismo per dissociazione sembra, dunque, essere rappresentato, come è stato sottolineato, dal «verso centrifugo» della spinta vettoriale che, nei sistemi politici caratterizzati da *cleavages* etnico-culturali e storico-territoriali, conduce all'esaltazione del localismo e del particolarismo⁸.

Va, però, osservato che le spinte centrifughe ora ricordate trovano una giustificazione nell'esperienza storica di entrambi i Paesi, come dimostra il procedimento di identificazione territoriale delle entità sub-statali, il quale rappresenta un termometro assai utile per misurarne il sostrato culturale e antropologico.

In entrambi i Paesi, l'identificazione geografica prende avvio dal giuridico riconoscimento delle diverse nazionalità e della correlativa composizione multinazionale dello Stato, conducendo «a scelte in larga misura obbligate»⁹.

centripete, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino, 2014, 79 ss.

⁵ Cfr., G. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, 43 ss.; ID., *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, 2004, 304; A. MASTROMARINO, *Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga*, in *Ist. fed.*, 2014, 914, per la quale in Belgio «la veemenza del discorso secessionista risulta se non neutralizzata, quantomeno fortemente mitigata proprio dalla formula politica istituzionalizzata del Paese, caratterizzata da procedure che prevedono un'ampia partecipazione delle comunità linguistiche alla decisione pubblica, nonché dal continuo ricorso alla pratica del compromesso».

⁶ Cfr., P. JACKSON-P. LEOPOLD, *Constitutional and administrative law*, London, 2001, 108 s.; P. LEYLAND, *Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis*, in *Ist. fed.*, 2010, 175 ss.; E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *federalismi.it*, 17/2014.

⁷ V., A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Ist. fed.*, 2013, 137 ss.; ID., *Una costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, in *RivistaAic*, 2/2017; G. CARAVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: "Scotland chooses the best of both worlds"*, in *federalismi.it*, 18/2014; P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Ist. fed.*, 2014, 857 ss.; E. MAINARDI, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *federalismi.it*, 17/2014; MAGARÒ, *Only devolution can save the Union: unità e separatismo nel Regno Unito all'indomani del referendum sull'indipendenza scozzese*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, cit., 64 ss.; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016.

⁸ In questi termini, M. CALAMO SPECCHIA, *Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale*, in *archivio.rivistaaic.it*, 8, pubblicato anche in L. CHIEFFI-G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, 99 ss.

⁹ Così, A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 91, nt. 3, che rileva come negli ordinamenti federali di tipo classico le entità sub-statali, nella loro dimensione geografica, siano «disegnate dalla storia» (ID., *Prefazione*, in P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati Nazionali*, Milano, 2006, 2).

Cosicché, nell'uno, la secolare frontiera linguistica germano-romana che taglia in due il Paese dividendo le Regioni del nord, in cui si parla fiammingo (Fiandra), da quelle del sud, in cui si parla francese (Vallonia), ha assunto, nel 1963, le caratteristiche di una autentica frontiera politico-amministrativa, favorendo l'instaurarsi di un processo di regionalizzazione, con la suddivisione del territorio in quattro Regioni linguistiche: la Regione di lingua francese, la Regione di lingua fiamminga, la Regione bilingue di Bruxelles-Capitale e la Regione di lingua tedesca (art. 4 Cost. belga)¹⁰; nell'altro, l'identificazione geografica degli enti ha fotografato l'articolazione territoriale precedente agli atti di unificazione costituzionale del 1536 (*Tudor Act*, relativo all'incorporazione del Galles), del 1707 (*Act of Union*, sulla fusione di Scozia e Inghilterra) e del 1801 (*Union with Ireland Act*, con l'incorporazione dell'Irlanda)¹¹, tanto che, nel dare inizio al processo di *devolution*, lo *Scotland Act 1998* (inaugurando un percorso poi intrapreso anche dal *Government of Wales Act 1998* e dal *Northern Ireland Acts 1998* e 2000) ha sanzionato l'esistenza di una entità territoriale corrispondente all'antico Regno scozzese, la cui identità non è stata costituita dalla legge del Parlamento di Westminster, contestualmente al trasferimento di funzioni con essa operato, ma, semmai, *presupposta*¹². In tal modo, la *devolution of power* – da considerarsi, in un certo senso, «intrinseca» alla stessa fisionomia di un ordinamento costituzionale britannico dalla «statualità multiforme»¹³ – avrebbe segnato una sorta di «ritorno al passato», con la restituzione ai parlamenti scozzese, galles e nordirlandese dei «loro antichi diritti di autogoverno»¹⁴.

¹⁰ Cfr., R. SENELLE, *Il Belgio federale*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 31 ss.; F. DELPÈRÉE-M. VERDUSSEN, *Il sistema federale*, in F. DELPÈRÉE, (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1996, 147 ss.

¹¹ Cfr., A. TORRE, *Uno Stato unitario a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali, Prospettive per una Costituzione europea*, Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste 18 e 19 ottobre 2002, Torino, 2003, 141 ss.; ID., *Devolution e crisi dello stato-nazione*, in DPCE, 2003, 121 ss.; P. JACKSON-P. LEOPOLD, *Constitutional and administrative law*, cit., 83 ss.; D. WILSON-C. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York, 2006, 82 ss. Sottolinea il fatto che le isole britanniche siano state sempre caratterizzate dalla «convivenza a tratti non pacifica di diverse nazionalità», A. TORRE, «On devolution». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, 212.

¹² Cfr., G. CARVALE, *Devolution in Gran Bretagna: il caso scozzese*, Convegno interdisciplinare «Le Regioni in Europa: otto esperienze a confronto», Roma, 23 maggio 2002, in *federalismi.it*. Sulle peculiarità della nazione scozzese in seno al Regno Unito, v., D.G. BIANCHI, *Breve storia del nazionalismo scozzese*, in ID., (a cura di), *Il Regno è ancora Unito?, Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016, 89 ss.

¹³ Così, A. TORRE, «On devolution». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, cit., 205; v., inoltre, M. CALAMO SPECCHIA, *Devoluzione e secessionismo in Scozia. Il percorso (ancora in atto?) di un'identità*, in A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito?, Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016, 89 ss.

¹⁴ In questi termini, M. CALAMO SPECCHIA, *Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale*, cit., 9, per la quale il processo di *devolution* sembrerebbe potersi inquadrare nel «solco tracciato dalla tradizione britannica aliena dal coltivare l'uniformità delle aree territoriali, ciascuna delle quali riposa su di un'antica quanto particolare storia» (così, M. CALAMO SPECCHIA, *ibidem*).

2. La “diversità culturale” nel regionalismo spagnolo

A ben vedere, quella spagnola non manca di punti di contatto con le due esperienze appena richiamate, quantomeno in relazione alla *ratio* sottesa al processo di identificazione delle Comunità autonome.

Nel 1977, anno della transizione della Spagna alla democrazia, il Paese appariva alquanto frammentato. Talune Regioni (Catalogna, Galizia, Paese Basco, Valencia, Baleari) presentavano una lingua ed una cultura proprie¹⁵ e, inoltre, fra queste, alcune vantavano un’esperienza, seppur breve, di autogoverno. A questi territori si contrapponevano, però, aree in cui la volontà autonomistica appariva modesta.

A risolvere questa problematica, su cui si giocava, è bene sottolinearlo, la sopravvivenza stessa del neonato ordinamento democratico spagnolo¹⁶, fu il recupero del modello adottato nella breve esperienza della Costituzione della Seconda repubblica (1931-1936), al quale si doveva l’istituzione delle prime autonomie regionali. Un modello che, privilegiando la via dell’auto-riconoscimento delle entità sub-statali, rinunciava ad individuare direttamente gli enti sub-statali e, piuttosto, si limitava a predisporre un meccanismo attraverso il quale province finitime, che condividessero caratteristiche culturali, economiche, storiche, potessero costituirsi in Regioni.

Inoltre, allo scopo di tenere conto «della diversa propensione» delle varie comunità territoriali¹⁷, le regole procedimentali, formulate nel titolo VIII della Costituzione, prevedevano che il diritto all’autonomia potesse essere esercitato secondo la *via lenta* oppure secondo la *via especial*¹⁸, in ragione della preesistenza, su alcuni territori, di nazionalità. Sebbene, quindi, la Carta costituzionale non interdicesse in assoluto, per le altre province, il percorso differenziato – quantunque condizionato dall’esistenza di un forte consenso politico da parte degli enti e delle popolazioni locali¹⁹ – l’accesso diretto alla *via especial* era consentito, in base alla seconda disposizione transitoria, alle sole c.d. “comunità storiche”.

L’identità storica delle Comunità – o meglio di alcune di esse – non è, pertanto, ignorata dalla Costituzione iberica.

Anzi, il testo costituzionale abbonda di riferimenti al carattere pluriculturale della Spagna, a cominciare dal Preambolo, in cui si afferma che la nazione spagnola proclama la sua volontà

¹⁵ Cfr., J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonómico spagnolo*, Padova, 1999, 107 ss.

¹⁶ V., R.L. BLANCO VALDÉS, *Constitución, descentralización, federalismo: ¿qué se puede aprender de la experiencia española?*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN-E. BULZI-LINO PANZERI (a cura di), *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, 106 ss., ID., *Stato delle autonomie, asimmetria politica e governabilità (riflessioni sull’esperienza spagnola)*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali*, cit., 121 ss.; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2003, 95 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, 2004, 323 ss.

¹⁷ In questi termini, G. ROLLA, G. ROLLA, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola*, cit., 815.

¹⁸ V., F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992, 878 ss.; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., 64 ss.

¹⁹ Art. 143, comma 2.

di proteggere tutti gli spagnoli e i popoli della Spagna nell'esercizio dei diritti umani, la loro cultura e tradizione, lingua e istituzioni²⁰; passando, poi, per l'art. 3, con il riconoscimento delle lingue coofficiali; per l'art. 4, con la previsione di stemmi ed emblemi; nonché per le varie disposizioni con cui si garantiscono l'insularità (art. 138), la particolarità dei regimi fiscali (*tercera disposicion adicional*), il diritto forale (149.1.9).

In questo contesto, non può sottacersi che l'art. 2 giunge a riconoscere *distintamente* nazionalità e regioni.

È vero che la dottrina ha in prevalenza accolto, di questa disposizione, un'interpretazione tendenzialmente riduttiva, non riconducendovi specifici effetti giuridici²¹. Tuttavia, non se ne può negare, quantomeno, il significato politico o simbolico²².

Tanto premesso, il riconoscimento della realtà pluriculturale – e forse, più ancora, plurinazionale – della Spagna resta una questione, politicamente, oltre che giuridicamente, travagliata.

Ed è in questo quadro che si colloca, a pieno titolo, la vicenda della revisione degli Statuti di autonomia, la quale, sollevando il sipario sul discorso identitario, esaltato attraverso l'invocazione di una serie di fattori simbolici – la lingua, luoghi o paesaggi identificativi del proprio territorio, momenti storici, eventi culturali, bandiera, inno, feste, fattori tutti che dovrebbero comporre l'identificazione di una propria diversa nazionalità –, appare significativamente prodromica – anche per la «profonda portata emozionale del conflitto»²³ che in essa si è trasfusa – rispetto all'esito referendario catalano del 2017.

Ad inaugurare la seconda stagione statutaria spagnola²⁴, è stato, come noto, il progetto di revisione dello Statuto della Comunità d'Euskadi, conosciuto come *Plan Ibarretxe*, presentato dal Parlamento basco, ma respinto dal *plenum* del Congresso dei Deputati l'1 febbraio 2005 in ragione del suo (ritenuto) carattere secessionista.

Il progetto, in effetti, non nascondeva il tentativo di liberarsi, «attraverso la valorizzazione delle differenze storiche e culturali delle popolazioni», dalla «cornice costituzionale» dello Stato spagnolo²⁵. Al punto che avrebbe rappresentato, come opportunamente evidenziato, «più che una riforma statutaria, una vera e propria proclamazione di sovranità della comunità

²⁰ «La Nación española... proclama su voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Si veda, E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., 169 ss.

²¹ V., J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Lo Stato federale "asimmetrico": il caso spagnolo*, cit., 52. R.L. BLANCO VALDÉS, *Constitución, descentralización, federalismo: ¿qué se puede aprender de la experiencia española?*, cit., 107, lo definisce «giuridicamente por completo irrilevante»; ID., *Stato delle autonomie, asimmetria politica e governabilità*, cit., 129.

²² Attribuisce, invece, alla norma un intento «polemico» J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonómico spagnolo*, cit., 104.

²³ Così, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato "autonómico" spagnolo: la stagione delle riforme*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 376; v., inoltre, I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Ist. fed.*, 2007, 133 ss.

²⁴ Cfr., E. AJA, *Riforma della Costituzione e degli Statuti in Spagna*, in *federalismi.it*, 15/2005; S. MANZIN, *La Catalogna chiede più soldi (ma non solo). La proposta di modifica dello statuto catalano e la nuova stagione del regionalismo spagnolo*, in *federalismi.it*, 18/2005; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato "autonómico" spagnolo: la stagione delle riforme*, cit.; I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, cit., 141 ss.

²⁵ Così, F. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, cit., 53.

basca, che [avrebbe voluto] trasformare il Paese basco in nazione “liberamente associata alla Spagna”²⁶.

Sulla scia di quello, si collocava il testo di riforma dello Statuto della Comunità Autonoma catalana, approvato nel settembre del 2005, che conteneva la proclamazione della Catalogna come «nació»²⁷ sia nel Preambolo che nell’articolo²⁸.

Il testo, ancorché significativamente ridimensionato nel corso dell’iter in seno al Parlamento nazionale, è stato in seguito sottoposto al sindacato di legittimità del *Tribunal Constitucional*, il quale, con la pronuncia n. 31 del 28 giugno 2010, ne ha, in sostanza, smantellato la valenza riformatrice²⁹. Cosa che, tuttavia, non ha sopito – ed anzi ha, forse, contribuito ad alimentare – l’istanza autonomistica, il cui acme si è espresso nel *referendum d’autodeterminació*³⁰ del 2017 e nella successiva risoluzione del Parlamento regionale³¹.

Ebbene, non si può trascurare che la partita catalana, al di là del fulgore dei simboli identitari, si sia giocata essenzialmente su due fronti: la questione linguistica e quella finanziaria.

²⁶ Sul punto, cfr., F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato “autonómico” spagnolo: la stagione delle riforme*, cit., 343.

²⁷ Si vedano gli artt. 1 e 5 in cui rispettivamente si prevedeva: «Catalunya és una nació», e «Catalunya considera que Espanya és un Estat plurinacional». Che i termini “nazione” e “nazionalità” non possano considerarsi equivalenti è evidenziato da V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, 790: «con la prima parola, volendosi riferire ad un gruppo, in quel modo caratterizzato ma già costituito a Stato; con la seconda, ad una collettività, identicamente caratterizzata, cui manca l’unità politica (perché o ricompresa all’interno di un singolo Stato, come le cosiddette “minoranze nazionali”, o viceversa più vasta e politicamente divisa in più Stati)».

²⁸ Artt. 1, comma 1, e 5.

²⁹ Tra i numerosi commenti alla pronuncia, v., L. FERRARO, *Il “Tribunal constitucional” e lo Statuto catalano*, in *federalismi.it*, 10/2011; R. GALAN VIOQUE, *Le pronunce del Tribunale costituzionale spagnolo sulla riforma dello Statuto della Catalogna*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2011; R. IBRIDO, *Il rebus dell’interpretazione conforme alla luce della recente sentenza sullo Statuto catalano*, in *DPCE*, 2011, 54 ss.

³⁰ La consultazione dell’1 ottobre 2017, indetta dal Parlamento catalano (*Leyes 19 y 20/2017, de 7 y 8 de septiembre de 2017*, rispettivamente sul “referendum de autodeterminación” – dichiarata incostituzionale con sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 114 del 2017 – e sulla “transitoriedad jurídica y fundacional de la República”), è stata seguita dalla dichiarazione di indipendenza – subito sospesa – approvata con una risoluzione del Parlamento catalano il 27 ottobre 2017 (atti, tutti, dichiarati illegittimi con decisioni del *Tribunal constitucional* dell’8 novembre 2017) e dall’applicazione della previsione costituzionale dell’art. 155, comma 1, CE. Per un’analisi dei risultati delle successive elezioni regionali e delle problematiche costituzionali ad esse conseguenti, cfr., R.L. BLANCO VALDES, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in <http://www.dpceonline.it>, 3/2017, 441 ss.; D. CAMONI, *Il volto ambiguo della “questione catalana” tra diritto e politica: dalle elezioni regionali del 21 dicembre 2017 agli incerti sviluppi della più stretta attualità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 marzo 2018; A. GALERA VICTORIA, *El federalismo ante las tendencias secesionistas en España*, in *federalismi.it*, 2/2018.

³¹ Cfr., tra i numerosi contributi, R.L. BLANCO VALDES, *La Sentencia del Tribunal Constitucional Español sobre el Estatuto catalán: un resumen de urgencia*, in *DPCE*, 2011, 4 ss.; A. GALÁN GALÁN, *Del derecho a decidir a la independencia: la peculiaridad del proceso secesionista en Cataluña*, in *Ist. fed.*, 2014, 885 ss.; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *federalismi.it*, 1/2015; A. MASTROMARINO, *La Catalogna se desconnecte, la Spagna risponde*, in *DPCE online*, 3/2015, 391 ss.; I. RUGGIU, *Referendum e secessione l’appello al popolo per l’indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 71 ss.; A. ANZON, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, in *Lo Stato*, 2017, 223 ss.; R. SCARCIGLIA, *Aspettando Godot: il referendum sull’indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della Costituzione spagnola*, in *Quad. cost.*, 2017, 918 ss.

Quanto alla prima, va constatato che lo Statuto sembrava portare a compimento³² – senza significative soluzioni di continuità – un percorso già sviluppato con le *Leyes de normalización lingüística en Cataluña* del 1983 e *de Política lingüística* del 1998³³, prescrivendo il dovere di conoscenza del catalano in capo ai cittadini (art. 6) nonché il diritto di farne uso negli esercizi commerciali aperti al pubblico, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e le autorità giurisdizionali, anche statali (artt. 33 e 34), ed altresì sancendone il ruolo di lingua veicolare della scuola (art. 35).

Né sembra che tali aspirazioni linguistiche ed identitarie siano uscite vanificate dalla pronuncia del Giudice costituzionale spagnolo³⁴, per il quale, piuttosto, a segnare il punto di rottura con la legalità costituzionale sarebbe stata, essenzialmente, l'elevazione del catalano a lingua privilegiata, che, a scapito della coufficialità di entrambe le lingue, il catalano ed il castigliano, avrebbe decretato il superamento dell'equilibrio con quest'ultimo. Tanto da far ritenere che lo Statuto catalano fosse sorretto dall'intento di erigere una identità catalana da *contrapporre* – anziché da integrare – a quella spagnola, overosia una identità culturale «sempre meno autonomista e sempre più independentista»³⁵.

Non pare, però, che la caducazione di tale espressione – al di là dell'effetto simbolico³⁶ – abbia ragionevolmente rappresentato il preludio di uno svuotamento sostanziale della politica linguistica catalana, così come progressivamente edificatasi fino a quel momento.

È, così, evidente che, dietro la questione linguistica ed identitaria, si celino anche – se non prevalentemente – consistenti rivendicazioni sul fronte competenziale e, soprattutto, fiscale³⁷. Anzi, non si può escludere che, in una certa misura, la questione identitaria costituisca, piuttosto, una cassa di risonanza – e un tentativo di legittimazione a livello internazionale³⁸ – per queste ultime³⁹.

³² Cfr., G. POGGESCHI, *I diritti linguistici nella sentenza sullo Statuto catalano n. 31 del 28 giugno 2010 del Tribunal Constitucional*, in *DPCE*, 2011, 44 s., il quale rileva che con lo Statuto del 2006, «il sistema dei diritti linguistici in Catalogna, pur rimanendo sostanzialmente lo stesso, si eleva come legittimazione di fonte giuridica: si ha infatti una “statutizzazione” di diritti precedentemente disciplinati in gran parte da leggi regionali».

³³ V., G. POGGESCHI, *La nuova legge linguistica catalana nel quadro dell'evoluzione dello Stato regionale spagnolo*, in *Le Regioni*, 1998, 1111, per il quale la legge n. 1 del 1998 «segna un passo in avanti rispetto alla precedente legge linguistica» n. 7 del 1983 in quanto prevede «la promozione, e non solo il rispetto e la protezione» del catalano.

³⁴ V., ancora, G. POGGESCHI, *I diritti linguistici nella sentenza sullo Statuto catalano n. 31 del 28 giugno 2010 del Tribunal Constitucional*, cit., 42 ss.

³⁵ Così, A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2017, 10, la quale, inoltre, rileva che la questione linguistica, in uno con la gestione del sistema scolastico, rimessa alla Comunità autonoma, e con il monopolio del catalano nelle scuole, siano «effettivamente correlati e chiaramente connessi con la costruzione di un nazionalismo che è divenuto progressivamente sempre meno culturale e sempre più etnico; sempre meno propenso a un assetto multinazionale e sempre più escludente».

³⁶ Sul senso di frustrazione derivante però dalla sentenza del 2010 e sulla radicalizzazione del sentimento nazionale che ne è derivato, v., G. POGGESCHI, *I diritti linguistici nella sentenza sullo Statuto catalano n. 31 del 28 giugno 2010 del Tribunal Constitucional*, cit., 45 ss.

³⁷ Nello stesso senso, A. ANZON, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, cit., 240.

³⁸ Sulla ricerca, da parte del legislatore catalano nella l. n. 19 del 2017, di una base legale, per la via secessionista, nel diritto internazionale, v., A. ANZON, *La vicenda catalana: un banco di prova per le categorie del diritto costituzionale*, cit., 235 ss.

³⁹ Cfr., I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, cit., 189.

D'altra parte, non è una novità che, in Catalogna, si registri «un notevole malessere» per i modelli di finanziamento delle autonomie regionali finora adottati in Spagna, nessuno dei quali avrebbe consentito di superare «l' "effetto negativo" per questa Comunità, che consiste nel saldo negativo tra reddito familiare disponibile e prodotto interno lordo della Comunità stessa»⁴⁰. La contromisura alla condizione per la quale «la Catalogna contribuisce al finanziamento dello Stato in forma maggiore rispetto a quanto percepisce»⁴¹, avrebbe dovuto, così, essere offerta, nella costruzione ideata dal nuovo Statuto, dalle previsioni relative all'aumento percentuale dei tributi ceduti dallo Stato nonché dall'obbligo di corrispondere investimenti statali in misura corrispondente alla partecipazione della Comunità al Prodotto Interno Lordo dello Stato⁴².

3. *La progressiva ascesa del fattore culturale nel regionalismo italiano*

Date le consistenti differenze che, rispetto alle esperienze appena rievocate, presenta il regionalismo italiano, parrebbe scontato doversene escludere la vulnerabilità alle suggestioni identitarie.

Del resto, in Italia, il fattore storico-culturale non ha svolto, al momento della costituzione delle Regioni, un ruolo rimarchevole, come è chiaramente testimoniato dal procedimento di identificazione degli enti regionali. Il quale, invertendo radicalmente la tecnica iberica, realizza l'individuazione delle entità sub-statali in via autoritativa, mediante un atto di volontà scaturente dal potere politico di livello centrale⁴³. Una tecnica, cioè, tutt'altro che appropriata a salvaguardare il sostrato culturale ed antropologico delle entità sub-statali⁴⁴.

Ciò non significa che i fattori culturali e identitari siano stati in assoluto pretermessi in Assemblea costituente. Deve, tuttavia, constatarsi che essi abbiano giocato un ruolo di peso solo limitatamente all'istituzione delle Regioni ad autonomia speciale, le quali proprio in quei fattori culturali – quando non in più radicali istanze secessionistiche – rinvergono la propria *ratio* fondativa⁴⁵.

⁴⁰ Così, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato "autonómico" spagnolo: la stagione delle riforme*, cit., 369. Cfr., inoltre, M. PARODI, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria dell'Europa sulle rivendicazioni indipendentiste nello Stato spagnolo*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, cit., 137 ss.

⁴¹ Così, F. BALAGUER CALLEJÓN, *ibidem*.

⁴² Disposizione integrativa terza.

⁴³ Si veda, ancora, A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, cit., 93. Cfr., inoltre, E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010, 85 ss.; C. DESIDERI, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia (settembre 2012)*, in www.issirfa.cnr.it, sub "Studi e contributi"; A. FERRARA, *Forma e contenuti degli Statuti regionali adottati dopo le riforme*, in federalismi.it, 13/2012, 7 ss.; G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016, 101 ss.; sia consentito, inoltre, il rinvio a S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008, 25 ss.

⁴⁴ V., A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, cit., 89 ss.

⁴⁵ Evidenzia particolarmente il tratto identitario delle Regioni ad autonomia speciale, S. MANGIAMELI, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata (marzo 2014)*, in www.issirfa.cnr.it.

In questa prospettiva, poteva ben dirsi che, complessivamente, quello dell'identità regionale fosse, più che un dato di partenza, un traguardo da conseguire.

Come attentamente rilevato, infatti, «in Italia l'avvento delle Regioni (...) non ha mai trovato giustificazione nella storica divisione della penisola in regni e repubbliche» e mai l'istituzione delle Regioni (quantomeno di quelle ordinarie) «è stata giustificata in termini di "scienza culturale", cioè è stata riportata a "peculiarità etniche e linguistiche, storiche ed altro" loro proprie e capaci di distinguerle le une dalle altre. La riforma regionale ha sempre avuto motivazioni essenzialmente politiche, prospettandosi – di volta in volta – come lo strumento necessario per superare il retaggio del centralismo liberale e dell'autoritarismo fascista, come il veicolo agile e duttile della riforma dello Stato, ovvero come il *medium* irrinunciabile della politica di programmazione economica»⁴⁶.

Può, tuttavia, dirsi che, allo stato, quel difetto di identità sia sostanzialmente superato. E che, nondimeno, ciò sia stato possibile attraverso l'esercizio stesso dell'autonomia normativa, che, praticando – già nell'assetto costituzionale precedente la riforma del titolo V⁴⁷ – la via della differenziazione su base territoriale anche in aree di normazione particolarmente sensibili – come i diritti sociali, l'organizzazione scolastica nonché le politiche culturali⁴⁸ – ha portato a plasmare, gradualmente – quand'anche con intensità variegata⁴⁹ – singole "cittadinanze regionali".

Non stupisce, pertanto, che, nel mutato assetto costituzionale introdotto dalla novella del 2001 – e nel conseguente ampliamento delle competenze legislative regionali –, anche il risalto degli elementi identitari si sia accresciuto.

Non che gli Statuti pervengano a forme di proclamazione di una *propria* nazionalità distinta da quella italiana. Anzi, in questo quadro, rappresenta un caso isolato il tentativo – promosso dalla Regione autonoma sarda, durante le fasi di avvio dell'iter per l'elaborazione

⁴⁶ Così, S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, 2.

⁴⁷ Parla, con riferimento all'esperienza anteriore alla riforma del titolo V, di «vocazione sociale delle autonomie territoriali» A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico (versione provvisoria)*, in costituzionale.unipv.it/Gruppo di Pisa/presentation/D'Aloia.pdf, 3; nello stesso senso, A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2001, 197. Per una analisi degli specifici interventi regionali nel campo delle politiche sociali, nella vigenza del vecchio titolo V, cfr., per tutti, L. CHIEFFI, (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federaliste*, Milano, 1999, 205 ss.

⁴⁸ Cfr., G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1258, che, al riguardo, osserva che «proprio in quanto potestà regionale [...] essa istituzionalmente crea *disuguaglianza*, dato che in ciò sta appunto la ragione d'essere dell'autonomia. Se più soggetti hanno libertà di auto determinarsi, non ci si potrà poi lamentare che essi si siano orientati *diversamente*»; R. ROMBOLI, *Premessa a Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, V, 2001, 185 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 74.

⁴⁹ Si esprime, per esempio, problematicamente, sull'esistenza di una «identità storico-culturale» collettiva «dei toscani», P. CARROZZA, *L'identità regionale toscana. Evoluzione istituzionale della Toscana dalla Costituzione allo Statuto del 2005*, in P. CARROZZA-R. ROMBOLI-E. ROSSI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015, 8.

del nuovo Statuto speciale⁵⁰, e risolutamente arrestato dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 365 del 2007 -, di conferirsi l'attributo della "sovranità"⁵¹.

Ciononostante è significativo che gli Statuti regionali di seconda generazione, non solo si avventurino, con maggiore dimestichezza che in passato, sul terreno dei diritti sociali⁵², ma anche rafforzino considerevolmente il richiamo agli elementi storico-culturali caratterizzanti la comunità regionale⁵³. Per di più, anche nella legislazione regionale più recente è agevole riscontrare, seppur con accenti diversi, il rilievo crescente assunto dai fattori storici e tradizionali⁵⁴.

Vero è che, sul fronte interno, complessivamente accresciute sono, a seguito della novella costituzionale del 2001, le competenze legislative regionali in materia culturale⁵⁵.

Vero è, inoltre, che, sul fronte internazionale, in risposta a modelli culturali sempre più uniformanti, si è assistito, in particolare con la Convenzione UNESCO del 2005, sulla "Protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali"⁵⁶, ad un rafforzato riconoscimento «della diversità delle espressioni culturali», ovverosia «del principio di uguale dignità e del rispetto di tutte le culture, incluse quelle delle persone appartenenti alle minoranze e alle popolazioni autoctone» (art. 2, comma 3), e che ad esso corrisponde una

⁵⁰ Il caso riguarda la l. reg. Sardegna n. 7 del 2006 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), che, nel disciplinare l'istituzione di un apposito organo a cui affidare l'elaborazione di un progetto organico di nuovo Statuto per la Regione Sardegna, da trasmettere poi al Consiglio regionale onde deliberare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale, evocava - e non solo nel titolo, ma pure nell'articolato - la «sovranità del popolo sardo» (rubrica della legge e art. 1, comma 1), imponendo, altresì, al progetto di enunciare le «ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità». Sull'indipendentismo in Sardegna, v., I. RUGGIU, *Referendum e secessione l'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, 98 ss.; ID., *Identità sarda. Caratteristiche e ipotesi di giuridificazione*, in G. DEMURO-F. MOLA-I. RUGGIU (a cura di), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, 53 ss.

⁵¹ Cfr., A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.* 2007, 4999 ss.; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008, 227 ss.

⁵² Cfr., E. LONGO, *Regioni e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007.

⁵³ Art. 2 dello Statuto della Regione Veneto, su cui v., *infra*.

⁵⁴ ... tra cui, in particolare, le leggi a tutela dei diritti linguistici (l. reg. Puglia n. 5 del 2012), su cui, v., ancora, G. POGGESCHI, *Le minoranze linguistiche*, cit., 123 ss. Per una analisi degli spazi di competenza regionale in materia, v., V. TAMBURRINI, *Toponomastica (minoranze linguistiche)*, in G. GUZZETTA-F.S. MARINI-D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 547 ss.

⁵⁵ V., per esempio, sulla legislazione piemontese in materia di cultura, T. CERRUTI, *Istruzione e cultura*, in M. DOGLIANI-J. LUTHER-A. POGGI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzione della Regione Piemonte*, Torino, 2015, 142 ss.; sulla legislazione veneta diretta a promuovere, in varie forme, l'identità regionale, v., F. CORVAJA, *Le materie di potestà legislativa residuale*, in P. CAVALERI-E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, 2013, 267 ss.

⁵⁶ Così, F. MUCCI, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale, da ratio implicita a oggetto diretto di protezione*, Napoli, 2012, 339; nello stesso senso, v., G. RUBAGOTTI, *La Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali: quale coordinamento con le norme OMC?*, in *Dir. comm. int.*, 2007, 684 ss.

correlativa intensificazione del ruolo delle comunità locali, promosse al rango di avamposto privilegiato per l'identificazione e la promozione del proprio patrimonio culturale⁵⁷.

Vero è, infine, che ad alimentare il recupero dei valori storici ed identitari delle comunità regionali sembra concorrere, più di recente, la battuta d'arresto del processo di integrazione europea che non pare più in grado di assolvere quell'azione unificante, che fino a qualche anno fa ben poteva far ritenere «di retroguardia» le politiche in «difesa dell'identità storico-tradizionale»⁵⁸.

Tuttavia, l'impressione è che taluni interventi regionali in campo *lato sensu* culturale, più che una occasione per la «ricostruzione di un mondo» in cui valori e tradizioni «siano il collante basilare delle comunità regionali»⁵⁹, si indirizzino piuttosto ad un obiettivo ulteriore. Quello, cioè, di rendere riconoscibile, entro la comunità politica nazionale, una frazione la quale possa qualificarsi, in ragione della propria diversità, come potenzialmente titolare di una *sua propria* soggettività⁶⁰ da contrapporre a quella dello Stato di origine⁶¹.

Emblematica appare, in tal senso, l'esperienza della Regione Veneto, nella quale, nel quadro di una recente produzione normativa non insensibile alla coltivazione di una propria identità storica⁶² e alla valorizzazione del «particolare legame con il territorio»⁶³, si è passati dalla evocazione – non priva, del resto, di profili problematici, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale⁶⁴ – del «popolo veneto»⁶⁵ nello Statuto, alla qualificazione dello

⁵⁷ Sia consentito rinviare a S. MABELLINI, *Attività culturali (promozione e organizzazione di)*, in G. GUZZETTA-F.S. MARINI-D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, cit., 55 ss.

⁵⁸ ... per riprendere le parole di S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, cit., 10.

⁵⁹ Ancora, S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, cit., 7.

⁶⁰ Sulla precedenza logica dell'unità del popolo rispetto allo Stato, v., D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 349 ss.

⁶¹ Cfr., in questo senso già, M. NICOLINI, *La costruzione territoriale dell'identità costituzionale tra finzioni giuridiche e "trauma" della secessione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2013, 23 ss.

⁶² Cfr., F. CORVAJA, *Le materie di potestà legislativa residuale*, in P. CAVALERI-E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, 2013, 267 ss.; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, cit.

⁶³ Art. 5, comma 6, dello Statuto nel quale si prevede che «La Regione (...) opera a favore di tutti coloro che, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, possiedono un particolare legame con il territorio, garantendo comunque ai minori i medesimi diritti», su cui v., criticamente, P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori del nuovo Statuto del Veneto*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 455 ss.

⁶⁴ V., sentt. nn. 496 del 2000 e 106 del 2002. Cfr., D. TRABUCCO, «Popoli regionali», *principio di autodeterminazione ed indivisibilità della Repubblica*, in *Nuove autonomie*, 2017, 87 ss. Per quanto l'espressione compaia anche negli Statuti speciali della Regione Sicilia e della Sardegna, assai diverso pare il contesto nel quale essa è inserita. Nell'uno (art. 12) e nell'altro (artt. 15 e 28), riferendosi al potere di iniziativa legislativa regionale, l'espressione sembra indicare, tutt'al più, una frazione del popolo italiano.

⁶⁵ V., art. 2, commi 1 e 2, St. Regione Veneto: «L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia. La Regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta». Cfr., A. MORRONE, *Postfazione: a proposito del carattere "veneto" dello Statuto regionale*, in L. BENEVENUTI-G. PIPERATA-L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Veneto*, Venezia, 2012; F. CORTESE, *Art. 1, La Regione del Veneto*, in L. BENEVENUTI-G. PIPERATA-L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto*

stesso come «minoranza nazionale» con la l. reg. Veneto n. 28 del 2016, “Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali”.

La Corte costituzionale adottando una pronuncia di incostituzionalità dell’intera legge (sent. n. 81 del 2018), coglie l’occasione per ribadire, ancora una volta⁶⁶, che il «compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare» debba ritenersi riservato allo Stato, il quale «si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità, anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 Cost.».

Ebbene, l’intervento del legislatore veneto testimonia non solo la stretta implicazione tra territorio ed identità culturale, ma anche il ruolo giocato dalle politiche di valorizzazione di quest’ultima per dare consistenza al tentativo di fondare sul requisito del “radicamento territoriale” l’accesso a prestazioni sociali od economiche⁶⁷ ovvero di legittimare, nelle sedi nazionali e internazionali, rivendicazioni dirette al rafforzamento dell’autogoverno, o finanche all’autodeterminazione.

Basti considerare, a quest’ultimo riguardo, che – riproponendo un abbinamento già sperimentato in precedenza nella Regione Piemonte⁶⁸ – alla legge appena citata si accompagna, pressoché congiuntamente, il formale avvio, da parte del Veneto, del percorso, che, ex art. 116, comma 3, Cost., potrebbe condurlo ad accedere al regionalismo differenziato.

della Regione Veneto, cit., 39; M. MALO, *Principi e sistema veneto*, in ID. (a cura di), *Veneto, L’autonomia statutaria*, Torino, 2012, 100; L. PANZERI, *I riferimenti alle minoranze linguistiche nel nuovo Statuto del Veneto: luci e ombre*, in *Le Regioni*, 2013, 593 ss.

⁶⁶ Basti qui ricordare la sent. n. 170 del 2010.

⁶⁷ Si consideri la recente sent. n. 107 del 2018, in cui la Corte dichiara l’incostituzionalità della l. reg. Veneto n. 6 del 2017 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, “Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi”), che, configurando la residenza protratta dei genitori nella Regione come titolo di precedenza per l’accesso dei figli agli asili nido, si porrebbe in contrasto con la «funzione sociale» di questi ultimi e con la «vocazione “universalistica” dei servizi sociali».

⁶⁸ Ci si riferisce all’avvio da parte della Regione Piemonte del percorso diretto al conseguimento di forme di autonomia differenziata (DCR 209-34545 del 28 luglio 2008 “Testo unificato delle Proposte di deliberazione n. 341, 208, 273: Attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un’autonomia differenziata della Regione Piemonte”) pressoché contestualmente all’approvazione della l. reg. n. 11 del 2009 “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”, che estende al piemontese le garanzie previste a livello nazionale per le lingue minoritarie. Quest’ultima legge, tuttavia, è stata, come noto, dichiarata incostituzionale con la sent. n. 170 del 2010, nella quale, come si osserva, risulta confermato «un filone giurisprudenziale volto a limitare e contenere le eventuali spinte verso la costruzione di normativa di una “identità regionale” soprattutto in campi connessi con i diritti fondamentali» (così, L. IMARISIO, *I principi fondamentali dello Statuto quali specificazione di principi costituzionali e fonte di legittimazione istituzionale*, in M. DOGLIANI-J. LUTHER-A. POGGI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzione della Regione Piemonte*, Torino, 2015, 97; v., inoltre, G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla “lingua piemontese”: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un “costituzionalismo regionale”*, in *Le Regioni*, 2011, 718 ss.).

In questa prospettiva, ampio risalto ha avuto – per l'immediato accostamento che se ne è fatto con le vicende svoltesi in Scozia e in Catalogna – la consultazione referendaria svoltasi il 22 ottobre 2017⁶⁹.

Non che la celebrazione del *referendum* in Veneto, quale passaggio preliminare – ancorché non necessario – all'avvio dell'*iter* di differenziazione, abbia rappresentato un caso unico, dato che analoga strada è stata percorsa, come noto, anche dalla Regione Lombardia.

Né il quesito referendario sottoposto agli elettori regionali potrebbe considerarsi, nei contenuti, sovrapponibile al *referendum d'autodeterminació* catalano.

Ciò nondimeno, non deve trascurarsi che il quesito sul quale si è effettivamente svolta la consultazione popolare altro non è che il risultato di un intervento assai incisivo operato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 118 del 2015⁷⁰.

Come è noto, infatti, il Consiglio regionale del Veneto aveva approvato, nel 2014, due leggi, la n. 15 e la n. 16, nelle quali si prevedeva rispettivamente l'indizione di un *referendum* consultivo in relazione al «conseguimento di maggiori forme e condizioni particolari di autonomia» e l'indizione di una consultazione referendaria sulla possibilità che il Veneto diventasse una Repubblica indipendente e sovrana.

Non solo quest'ultima è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte, in quanto, interpellando illegittimamente gli elettori «su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano», avrebbe suggerito «sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.», ma anche la prima è stata significativamente depotenziata dalla Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità dei quesiti tesi a delineare un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai cittadini veneti, avrebbero potuto essere trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla amministrazione centrale, avrebbero dovuto essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale.

Proiettando, in tal modo, «un riflesso dell'importanza» delle discipline finanziarie e tributarie per l'unità dello Stato⁷¹, la Corte afferma, significativamente, che «i quesiti in esame [avrebbero profilato] alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica».

⁶⁹ V., per una ricostruzione della vicenda, G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, cit., 131 ss.

⁷⁰ Cfr., F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, 1141 ss.; L. PANZERI, *La qualificazione del "popolo veneto" come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, 2017, 727 ss.

⁷¹ Così, S. BARTOLE, *Pretesa venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 942.

È evidente, quindi, quanto delicato sia il ruolo che il regionalismo differenziato⁷² potrebbe essere chiamato a svolgere per allentare tali tensioni economico-finanziarie tra i territori⁷³ senza, però, sacrificare le esigenze di coesione sociale⁷⁴, le quali risultano tutt'altro che pretermesse dalla stessa riforma del titolo V Cost.

4. La “diversità culturale” verso un’eterogenesi dei fini?

Resta aperta la questione del ruolo giocato dal discorso identitario nella partita dell'autogoverno.

È vero che la cultura, come è stato evidenziato, riesce a radicare ed a salvaguardare lo Stato assai più dell'economia e che, in questo senso, proprio la differenziazione culturale offre la principale chiave della legittimazione dello stesso Stato composto⁷⁵. Il federalismo, infatti, secondo quanto si è osservato, si presenta come la più efficace risposta «a spinte centrifughe esistenti nell'ambito di Stati unitari, al fine di valorizzare le identità culturali di gruppi di vasta area»⁷⁶, ed è anzi «legittimato», si potrebbe dire, «principalmente dalla molteplicità culturale di una comunità politica in un ambito statale e sociale»⁷⁷.

È, inoltre, condivisibile che obiettivo dello Stato costituzionale dovrebbe essere non solo «una valorizzazione del suo territorio, ma una valorizzazione plurale dei territori che lo

⁷² Sugli accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per le rispettive Regioni, conclusi il 28 febbraio 2018 tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, v., A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il governo Gentiloni*, in www.issirfa.cnr.it.

⁷³ V., sul punto, A. D'ATENA, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017; ID., *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rass. parl.*, 3/2017; ID., *L'art. 116, u.c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 1/2018; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 10/2018, 6 ss. Sull'asimmetria come possibile, ma pur sempre problematico, strumento di contenimento delle aspirazioni secessionistiche, v., in generale, B. BALDI, *Federalismo e secessionismo*, in *Ist. fed.*, 2014, 973ss.

⁷⁴ Cfr., C. BUZZACCHI, *Coesione e solidarietà sociale: un primo approccio alle tematiche del federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2002, 884, la quale, con riferimento all'art. 119 Cost., afferma che «gli obiettivi della coesione e della solidarietà sociale, della rimozione degli squilibri economici e sociali e, aggiungiamo, della perequazione, di cui si occupa il comma 3, costituiscono una delle novità più rilevanti del nuovo sistema di relazioni finanziarie tra enti territoriali». V., inoltre, F. COVINO, *La “costituzione finanziaria” italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, 170 ss.

⁷⁵ Cfr., P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, cit., 3371, per il quale si tratta della «raison d'être dello Stato federale».

⁷⁶ In questi termini, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001, 99. V., inoltre, F. PALERMO-J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 145 ss.

⁷⁷ Così, P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, cit., 3371; in questo senso, anche, G. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, cit., 43 ss., che nota come sia il «pluralismo culturale che caratterizza una comunità politica di ampie dimensioni (...) a giustificare il modulo organizzativo del federalismo».

compongono»⁷⁸ e che, abdicando ad ogni pretesa centralistica, lo Stato costituzionale dovrebbe scoprire «nel proprio fondamento sui diritti dell'uomo e dei cittadini, la propria pluralità culturale interna, intendendo così seriamente la “democrazia in piccolo”, quella “locale” e riconoscendo ogni forma di separazione del potere, decentralizzando così in maniera federale o regionale»⁷⁹. Del resto, storicamente, la risposta alla difficoltà di far corrispondere la nazione (intesa come patrimonio culturale e linguistico)⁸⁰ allo Stato è stata offerta proprio dal riconoscimento, nel quadro dell'unità statale, di un'ampia autonomia politica alle entità decentrate⁸¹, consentendo, così, attraverso l'opzione federale, di «risolvere i problemi della diversità etnica»⁸², soprattutto laddove i vari gruppi etnici sono territorialmente estesi e concentrati⁸³. Tanto che le differenziazioni culturali sembrano trovare il «proprio “contenitore” (relativamente) migliore» proprio nel modello federale⁸⁴ il quale parrebbe offrire, a fronte di processi disgregativi, una forma organizzativa utile a conservare un residuo legame tra entità che, diversamente, troverebbero «insopportabile il vincolo unitario»⁸⁵.

Tuttavia, non può dimenticarsi che il successo del modello è da ascrivere alla capacità di riconoscere le ragioni dell'autonomia senza disconoscere quelle dell'unità⁸⁶, overosia predisponendo bensì strumenti di garanzia per le autonomie sub-statali, ma come “contrappeso sistematico”⁸⁷ delle norme dirette a salvaguardare le esigenze unitarie⁸⁸.

Il che poi implica che la tenuta dello Stato composto si giochi sulla capacità di garantire un incompressibile – quand'anche minimale – tasso di uniformità, non solo sociale, giuridica ed economica, ma anche culturale, tra le comunità, overosia una persistente identità culturale “comune”. In assenza della quale, qualsiasi politica di perequazione tra i territori parrebbe ingiustificatamente gravosa e quindi, di per sé, intollerabile.

⁷⁸ Così, S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, cit., 122 s.

⁷⁹ Così, ancora, P. HÄBERLE, *Stato costituzionale, I) Principi generali*, cit., 9. V., inoltre, ID., *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati Nazionali*, Milano, 2006, 5, per il quale «osserviamo in tutto il mondo un ripensamento della cultura in quanto forza costitutiva dell'identità, della libertà come libertà in riferimento diretto alla dignità dell'uomo (a differenza della libertà economica e della sua rilevanza prettamente strumentale), delle differenze culturali (dal pluralismo alla tutela delle minoranze)».

⁸⁰ Cfr., V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, *Nazione*, Milano, 1977, 33 ss.; P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, I, 1, II ed. ampliata, Torino, 1991, 150 ss.

⁸¹ V., G. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, cit., 43 ss. Cfr., inoltre, B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, 2003, 111 ss.

⁸² Così, R. PADDISON, *Il federalismo: diversità regionale nell'unione nazionale*, in AA.VV., *Governo decentralizzato e federalismo*, Bologna, 1995, 28.

⁸³ Cfr., ancora, R. PADDISON, *Il federalismo: diversità regionale nell'unione nazionale*, cit., *passim*, spec. 28 e 58 ss.

⁸⁴ V., P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, cit., 1992, 3371.

⁸⁵ Così, T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione*, cit., 72.

⁸⁶ V., A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 67 ss.; T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione*, cit., 72.

⁸⁷ Così, A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, cit., 90.

⁸⁸ Cfr., A. D'ATENA, *Le autonomie sub-statali e le loro garanzie istituzionali*, cit., 89 ss.

Si tratta, com'è evidente, di condizioni il cui mantenimento appare tutt'altro che scontato anche negli Stati tradizionalmente improntati al modello del federalismo solidale, come dimostra l'esperienza tedesca, sottoposta a forti tensioni a seguito della riunificazione⁸⁹.

Ebbene, in questo quadro, non si può sottovalutare il rischio che le politiche dirette ad enfatizzare la diversità del gruppo "minoritario", forti di un facile accreditamento presso il corpo elettorale regionale⁹⁰, possano, di fatto, costituire un volano per conseguire le sottostanti rivendicazioni socio-economiche⁹¹, offrendo argomenti per mettere in discussione il *quantum* e il *quomodo*, se non l'*an*, del legame di solidarietà tra i territori⁹² e per fondare la pretesa di accedere alla negoziazione bilaterale di condizioni di autonomia più favorevoli con le autorità centrali⁹³.

Si tratta di un esito che, passando per la strumentale esaltazione della "diversità" culturale delle singole comunità in una prospettiva reciprocamente escludente⁹⁴, finirebbe per tradirne il significato più autentico, pervaso di pluralismo e relazionalità.

⁸⁹ Sottolineano l'inversione della «tendenza centripeta del sistema», sostituita con una «nuova fase, più differenziata e conflittuale, specie in campo finanziario», a seguito delle riforme successive all'unificazione, F. PALERMO-J. WOELK, *Germania*, Bologna, 2005, 39.

⁹⁰ Cfr., S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, cit., 3, che osserva come anche in Italia il discorso identitario sia stato utilizzato «dalla Lega Nord come "fattore di aggregazione del consenso" strumentale ad altre battaglie»; B. BALDI, *Federalismo e secessionismo*, in *Ist. fed.*, 2014, 963 ss.; G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, cit., 95 s.

⁹¹ Sul punto, si potrebbe citare E.J. HOBBSAWM, *Il secolo breve: 1914-1991*, 2009, Milano, 498 s., per il quale «talune forme di separatismo nazionalista» sarebbero ascrivibili all'«egoismo collettivo della ricchezza», «riflesso delle disparità economiche i paesi e le regioni».

⁹² Cfr., B. BALDI, *Federalismo e secessionismo*, cit., 963 ss.; S. MANCINI, *Costituzionalismo, federalismo e secessione*, *ivi*, 788 ss.; I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, cit., 181 ss.

⁹³ ... la quale, a fronte di «certe condizioni politiche», avrebbe agio a piegare «la capacità di resistenza del Parlamento nazionale nei confronti delle rivendicazioni autonomistiche» (così, A. D'ATENA, *Pedagogia spagnola e tedesca per le riforme italiane*, in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 194, nonché in ID., *Tra autonomia e neocecentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, 38). Sul rischio che, rinunciando alla formula del regionalismo cooperativo, «si affermi una sorta di "autonomismo solipsista", devastante per la tenuta di quelle basi solidaristiche sulle quali si regge, seppure a fatica, l'ordinamento repubblicano», A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, 327.

⁹⁴ Sulle teorie che, «rivalutando il legame con la terra e con le identità particolari, offrono sì una resistenza all'omogeneizzazione universalizzante del mercato planetario, ma si prestano pure, in assenza di adeguati contrappesi culturali, ad alimentare derive etnocentriche, evocazioni nefaste della terra non già come fattore di identificazione del Sé, quanto come elemento di marginalizzazione ed esclusione dell'Altro», C. BERTOLINO, *Territori e appartenenze territoriali: alla ricerca di una ricomposizione di sistemi "scomposti"*, cit., 13 s. V., inoltre, S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, cit., 117; I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, cit., 2007, 191.