

Percorsi costituzionali

1.2024 La Costituzione italiana: un modello?

Tommaso Edoardo Frosini
La Costituzione italiana
è la più bella
del mondo?

Dominique Rousseau
La constitution italienne,
un «contre-modèle
attrayant»

Dieter Grimm
Supremacy
and Guarantee
of the Constitution
in Italian
and German
Constitutionalism

Anna Gamper
Comparative Views
on the Italian
Constitutional Court
from Austria
and Liechtenstein

Katsuyuki Ehara
La rilevanza
della Costituzione
della Repubblica italiana
dal punto di vista
della Costituzione
del Giappone:
in relazione alla teoria
dei "controlimiti"
e alla laicità dello Stato

Peter Hilpold
Weimar
e la Costituzione italiana

Bruno J. Queiroz Ceretta
Indirizzo politico:
un importante concetto
costituzionale italiano

Juan F. López Aguilar
Dos democracias
europeas: aniversarios
paralelos de las
constituciones italiana
y española

Michael Dunne
The British General
Election of 2024.
Part I:
The Legacy
of Brexit and the Years
of Five Conservative
Prime Ministers

Giulia Mannarini
Il falso mito
della nuova partecipazione
democratica

Lidia Bonifati
Il regionalismo
asimmetrico alla prova
delle Corti:
il caso italiano
in prospettiva
comparata

Ludwig v. Rönne
Il diritto pubblico
della monarchia prussiana

Percorsi costituzionali

1.2024 La Costituzione italiana: un modello?

ISSN 1974-1928



1.2024 La Costituzione italiana: un modello?



Percorsi costituzionali

fMC

Fondazione Magna Carta

 Jovene editore

LIDIA BONIFATI*

IL REGIONALISMO ASIMMETRICO ALLA PROVA DELLE CORTI: IL CASO ITALIANO IN PROSPETTIVA COMPARATA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo centrale delle corti costituzionali nei sistemi federali. – 2.1. Cenni introduttivi. – 2.2. Un primo sguardo a Italia e Spagna. – 3. L'esperienza della Corte costituzionale italiana. – 3.1. La Corte come interprete del regionalismo italiano. – 3.2. La Corte costituzionale italiana e le asimmetrie: tra specialità e differenziazione. – 3.2.1. La costruzione del sistema regionale asimmetrico. – 3.2.2. La riforma costituzionale del 2001 e l'inizio di una nuova fase. – 4. L'esperienza del Tribunale costituzionale spagnolo. – 4.1. Dalla costruzione dello Stato delle autonomie alla svolta accentratrice. – 4.2. Il Tribunale costituzionale spagnolo e le asimmetrie. – 4.2.1. Da una prima tutela alla progressiva riduzione delle asimmetrie. – 4.2.2. La decisione sullo Statuto di autonomia catalano del 2006. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il ruolo delle corti nei sistemi federali è un tema profondamente radicato nella teoria federale classica. Non va infatti dimenticata la nota affermazione di Dicey, secondo cui «federalism [...] means legalism – the predominance of the judiciary in the constitution – a prevalence of a spirit of legality among the people»¹. Con tale posizione, Dicey identificava nelle corti, e nella loro autorità nei sistemi federali come guardiani della Costituzione, non solo una caratteristica distintiva di tali sistemi, ma anche una debolezza. Negli ultimi decenni, la dottrina ha modificato il proprio atteggiamento nei confronti delle corti e, secondo Watts, esse sono diventate una delle caratteristiche principali degli Stati federali, includendole così

* L'autrice desidera ringraziare Nicolò Paolo Alessi per il prezioso riscontro sulla prima bozza dell'articolo.

¹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1889, 163.

nelle definizioni istituzionali delle federazioni. Le corti, e in particolare le corti costituzionali, non sono state più viste come una debolezza, ma come una componente essenziale del federalismo, in quanto «arbitri nelle controversie tra i livelli di governo, [...] il cui scopo principale è quello di proteggere la supremazia della costituzione (federale) all'interno dell'ordinamento»². Pertanto, gli studiosi del federalismo si sono lungamente soffermati sul ruolo delle corti nei sistemi federali, termine che il presente articolo utilizza per riferirsi sia in senso stretto sia alle federazioni, sia in senso più ampio anche ai sistemi regionali e devolutivi. In particolare, sono stati condotti diversi studi comparati per esplorare i fattori che portano a una tendenza centralista o federalista delle corti³, per quanto l'interesse per il comportamento delle corti nei sistemi federali multinazionali sia rimasto ancora limitato⁴.

Un aspetto che è rimasto ancora marginale nel dibattito riguarda il ruolo delle corti nei sistemi federali asimmetrici, nonostante risulti di estrema rilevanza. Intese nella propria qualificazione *de jure*, le asimmetrie c.d. costituzionali sono quelle asimmetrie «incorporate nell'ordinamento costituzionale, in cui le unità costitutive sono trattate in modo diverso dal quadro giuridico»⁵. In generale, la teoria federale ha individuato tre ambiti in cui si possono identificare livelli differenziati di autonomia: lo status delle unità costitutive, la distribuzione dei poteri e delle compe-

² F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Londra, 266.

³ Sul punto si rimanda, tra gli altri, ai contributi di H.-P. Schneider, J. Kramer, B. Caravita di Toritto (a cura di), *Judge-Made Federalism? The Role of Courts in Federal Systems*, Baden-Baden, 2008; N. Aroney, J. Kincaid (a cura di), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* Toronto, 2017; P. Popelier, *The Constitutional Court's Impact on Federalism in Belgium: a Weakening of the Centralization Theory*, in Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus 2020: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, 2020, 67-92; P. Popelier, S. Bielen, *How Courts Decide Federalism Disputes: Legal Merit, Attitudinal Effects, and Strategic Considerations in the Jurisprudence of the Belgian Constitutional Court*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 49(4), 2018, 587-616; P. Popelier, *Federalism Disputes and the Behavior of Courts: Explaining Variations in Federal Courts' Support for Centralization*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 47(1), 2016, 27-48.

⁴ Si veda per esempio R. Schertzer, *Federal Arbiters as Facilitators: Towards an Integrated Federal and Judicial Theory for Diverse States*, in *International Journal of Constitutional Law*, 15(1), 2017, 110-136.

⁵ R.L. Watts, *A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations*, in *Asymmetry Series - IIGR*, Queen's University, 4, 2005, 2.

tenze, e l'autonomia fiscale⁶. Poiché «le asimmetrie federali derivano dalla sfida della diversità all'interno delle società federali»⁷, le soluzioni asimmetriche sono spesso adottate nei sistemi federali per soddisfare esigenze particolari all'interno del proprio territorio⁸. Per questo motivo, l'introduzione di asimmetrie può essere considerato un vero e proprio modello costituzionale di *governance* della diversità⁹, oltre che di risoluzione dei conflitti¹⁰. Infatti, le asimmetrie costituzionali consentono una maggiore flessibilità¹¹, spesso assente in altri modelli quali le consociazioni o le federazioni nazionali. Come emerge da numerosi studi comparati, diversi gradi di asimmetrie costituzionali sono stati introdotti per gestire la diversità non solo nelle federazioni multinazionali¹² (come avvenuto ad esempio in Belgio e in India), ma anche negli Stati formalmente unitari (come per esempio in Regno Unito, Spagna e Italia) che hanno adottato strutture regionali o devolutive per gestire la presenza di minoranze nazionali¹³.

⁶ F. Palermo, *Introduction*, in F. Palermo, K. Kössler, C. Zwilling (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, 2009, 12 ss.

⁷ R. Agranoff, *Power Shifts, Diversity and Asymmetry*, in R. Agranoff (a cura di), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999, 11 ss.

⁸ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2021, 174-175; S. Keil, E. Alber, *Introduction: Federalism as a Tool of Conflict Resolution*, in *Ethnopolitics*, 19(4), 2020, 335 ss.; F. Palermo, "Divided We Stand". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. Torre (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 163 ss.

⁹ Su questo si veda L. Bonifati, *Asymmetries, Courts, and Comparative Constitutional Law. A Dynamic Accommodation of Diversity in Divided Multi-Tiered Systems*, Leiden e Boston, 2025 (in corso di pubblicazione).

¹⁰ M. Weller, K. Nobbs (a cura di), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia, 2010.

¹¹ S. Wolff, *Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy*, in M. Weller, K. Nobbs (a cura di), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, cit., 24.

¹² Riprendendo la definizione di Stepan, per federazioni multinazionali si intendono gli Stati federali che presentano differenze territoriali radicate in identità linguistiche, religiose, culturali ed etniche, e in cui esistono gruppi politici ed etnoculturali che mirano a costruire una sovranità politica, o in alcuni casi uno Stato (o più Stati) indipendente, secondo queste differenze territoriali (Cfr. A. Stepan, *Towards a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism*, in E.L. Gibson (a cura di), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, 2004, 39 ss).

¹³ Non potendo soffermarsi oltre sul tema delle asimmetrie costituzionali, si rimanda a G. D'Ignazio, *Integrazione Europea e Asimmetrie Regionali*, Milano, 2007; F. Palermo, K. Kössler, C. Zwilling (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, 2009; G. D'Ignazio, A.M. Russo (a cura di), *Asimmetria e Conflitti Territoriali nel Quadro dell'Integrazione Europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018; P. Popelier,

In tali contesti, in cui spesso sono presenti spinte centrifughe, basti pensare al caso della Scozia e dell'Irlanda del Nord nel Regno Unito, della Catalogna in Spagna e dell'Alto Adige/Südtirol in Italia, le corti hanno potenzialmente un ruolo cruciale, dovendo bilanciare il carattere unitario dell'ordinamento e gli spazi di autonomia territoriale. Ce lo dimostra per esempio l'esperienza italiana, più o meno recente, in cui la giurisprudenza costituzionale è stata centrale nel (ri)definire l'assetto asimmetrico dell'ordinamento. Fin dagli albori dello Stato regionale, la Corte costituzionale si è espressa sulla ripartizione delle competenze tra Stato centrale e Regioni a statuto speciale, oltre che sui tentativi di attuazione dell'art. 116, c. 3 della Costituzione, come dimostrato dalla recente sentenza n. 192 del 2024¹⁴ sulla legge n. 86 del 2024¹⁵.

Pertanto, il presente studio intende esplorare il ruolo delle Corti costituzionali nei sistemi regionali asimmetrici, anche al fine di comprendere e contestualizzare al meglio il dibattito corrente sull'autonomia differenziata in Italia. In particolare, l'articolo adotta un approccio comparato, mettendo a confronto lo Stato regionale italiano e lo Stato autonomico spagnolo¹⁶. Dopo aver inquadrato il dibattito dottrinale sulle corti nei sistemi federali, il contributo analizza i due casi studio, evidenziando il ruolo della Corte costituzionale italiana e del Tribunale costituzionale spagnolo nella costru-

M. Sahadžić (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Cham, 2019; M. Olivetti, *Il Federalismo Asimmetrico Belga e le sue Recenti Evoluzioni*, in G. D'Ignazio (a cura di), *Integrazione Europea e Asimmetrie Regionali*, cit., 63-90; M. Monti, *Federalismo Disintegrativo. Secessione e Asimmetria in Italia e Spagna*, Torino, 2021; M. Olivetti, *Il Regionalismo Differenziato alla Prova dell'Esame Parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, 2-40; G. Rolla, *Alcune Considerazioni in Merito al Fondamento Costituzionale del Regionalismo Speciale. L'Apporto del Diritto Comparato*, in *Federalismi.it*, 13, 2015, 2-22; A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, 2010; A. D'Atena, *Passato, Presente... e Futuro delle Autonomie Regionali Speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 1-15; A. Mastromarino, *Il Federalismo Disaggregativo. Un Percorso Costituzionale negli Stati Multinazionali*, Milano, 2010; Y. Ghai, *Constitutional Asymmetries: Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy*, in A. Reynolds (a cura di), *The Architecture of Democracy*, Oxford, 2002, 141-170.

¹⁴ Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192.

¹⁵ Legge 26 giugno 2024, n. 86 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

¹⁶ Per una recente comparazione tra i due ordinamenti regionali, si rimanda alla sezione monografica "Lo Stato asimmetrico: un dialogo italo-spagnolo" pubblicata sul vol. 68, n. 4 (2024) della rivista *DPCE Online*.

zione dei rispettivi sistemi regionali, per poi soffermarsi in particolare sulla giurisprudenza costituzionale relativa all'assetto asimmetrico dell'ordinamento. La comparazione tra i due casi di studio è di particolare interesse in quanto è possibile individuare una tendenza verso una progressiva ri-simmetrizzazione dei rispettivi ordinamenti a opera delle corti, sebbene secondo dinamiche e modalità diverse.

2. *Il ruolo centrale delle corti costituzionali nei sistemi federali*

2.1. *Cenni introduttivi*

Come già accennato, le corti costituzionali sono una caratteristica comune a quasi tutti i sistemi federali¹⁷. Il legame tra corti e federalismo, così come il ruolo centrale svolto dalle corti nei sistemi federali, è ulteriormente rafforzato dal fatto che entrambi i modelli di controllo di costituzionalità sono nati, non a caso, in due Stati federali¹⁸. In particolare, la dottrina ha osservato come, agendo come arbitri nelle controversie relative alla ripartizione delle competenze tra i livelli di governo, le decisioni delle corti costituzionali potrebbero orientare l'ordinamento in una direzione più favorevole al centro o, al contrario, più favorevole alle entità substatali¹⁹. Adottando un approccio comparato, Aroney e Kincaid hanno delineato alcune tendenze generali relative al comportamento delle corti costituzionali in una selezione di sistemi federali²⁰. Gli autori concludono

¹⁷ F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism*, cit., 266-267.

¹⁸ Sui modelli di controllo di costituzionalità, si rimanda, tra i tanti, a H. Kelsen, *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*, in *The Journal of Politics*, 4(2), 1942, 183-200; M. Cappelletti, J.C. Adams, *Judicial Review of Legislation: European Antecedents and Adaptations*, in *Harvard Law Review*, 79(6), 1966, 1207-24; M. Cappelletti, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, 1968; M. Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis, 1971; L. Favoreu, *Constitutional Review in Europe*, in L. Henkin, A.J. Rosenthal (a cura di), *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution*, New York, 1990, 38-62; A. Pizzorusso, *Giustizia costituzionale (diritto comparato)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali 1, Milano, 2007, 669 ss.; A. Vidaschi, *La giustizia costituzionale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, 1087-1136; L. Mezzetti, *Teoria costituzionale*, Torino, 2015, 281 ss.; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Milano, 2022, 298-310.

¹⁹ N. Aroney, J. Kincaid, *Introduction*, in N. Aroney, J. Kincaid (a cura di), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* Toronto, 2017, 4.

²⁰ Gli ordinamenti analizzati nel volume sono Australia, Belgio, Brasile, Canada, Etiopia, Germania, India, Messico, Nigeria, Sudafrica, Spagna, Svizzera e Stati Uniti.

che, nel complesso, prevalgono le tendenze all'accentramento e le decisioni delle corti costituzionali o supreme generalmente espan-dono i poteri del governo centrale²¹, per quanto alcune corti sem-brino essere state più federaliste in passato e più accentratrici in tempi recenti²² oppure abbiano mantenuto un atteggiamento più equilibrato²³. Tra i possibili fattori esplicativi del diverso comporta-mento delle corti, Aroney e Kincaid hanno individuato gli sviluppi storici, una distribuzione territoriale più o meno omogenea dal punto di vista etnoculturale, la struttura costituzionale e istituzio-nale del sistema federale, le tradizioni giuridiche, il processo di se-lezione e le procedure di nomina dei giudici, il sistema giudiziario e la relativa giurisdizione e il ruolo dei partiti politici²⁴.

Secondo Popelier, molte caratteristiche istituzionali possono in-fluenzare il comportamento dei tribunali nelle controversie sul fede-ralismo, come il grado di rappresentanza subnazionale nella defini-zione delle politiche federali, il grado di integrazione del sistema partitico, il ruolo degli Stati nella nomina dei giudici e nella compo-sizione della corte, il grado di decentramento del sistema federale e la natura devolutiva e multinazionale della federazione²⁵. Anche se Popelier non ha trovato prove conclusive per nessuna delle diverse ipotesi testate su undici federazioni²⁶, vale comunque la pena men-zionare le tendenze che ha identificato. Per quanto riguarda i fattori che potrebbero spiegare una posizione più accentratrice, emerge che un coinvolgimento limitato delle unità subnazionali nella selezione dei giudici o nella composizione delle corti sembra giocare un ruolo significativo nel sostegno delle corti alla centralizzazione. Al contra-

²¹ Questo è il caso della Corte Suprema degli Stati Uniti, della Corte Suprema canadese, dell'Alta Corte australiana, della Corte Suprema della Nigeria e della Corte Suprema federale brasiliana.

²² Come nel caso della Corte suprema indiana e il Tribunale costituzionale spa-gnolo.

²³ Questo invece è il caso della Corte costituzionale federale tedesca, della Corte costituzionale belga e della Corte suprema messicana. Per un'analisi più approfondita dei diversi casi, si rimanda a N. Aroney, J. Kincaid, *Comparative Observations and Conclusions*, in N. Aroney, J. Kincaid (a cura di), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* Toronto, 2017, 483-486.

²⁴ Per maggiori dettagli su questi fattori, si rimanda a N. Aroney, J. Kincaid, *Comparative Observations and Conclusions*, cit., 494-534.

²⁵ Cfr. P. Popelier, *Federalism Disputes and the Behavior of Courts*, cit., 34-43.

²⁶ I casi studio selezionati da Popelier sono Australia, Belgio, Brasile, Canada, Germania, India, Messico, Nigeria, Spagna, Sudafrica e Stati Uniti.

rio, una debole rappresentanza dei governi subnazionali a livello federale, un basso grado di centralizzazione o un contesto multinazionale sembrano favorire una posizione non accentratrice²⁷. Con specifico riferimento a quest'ultimo fattore, l'ipotesi avanzata da Popelier è che «i tribunali avranno maggiori probabilità di assumere una posizione non accentratrice se operano in un sistema federale devolutivo e multinazionale»²⁸. Anche se la successiva analisi dei casi di studio non conferma tale ipotesi, vi sono comunque alcuni elementi di interesse. Ad esempio, si osserva che le corti tendono a consentire un risultato non accentratore solo quando non è in gioco la stabilità del sistema, motivo per cui Popelier conclude che è ragionevole aspettarsi che nei sistemi federali multinazionali le corti tendano a essere generalmente “equilibrate”, per poi essere più accentratrici quando sono presenti minacce all'integrità e alla stabilità dell'ordinamento (es., spinte secessioniste)²⁹.

Nonostante l'analisi della giurisprudenza costituzionale non abbia trovato un interesse sistematico nella letteratura sul federalismo asimmetrico, è un elemento cruciale per comprendere pienamente il fenomeno delle asimmetrie nei sistemi federali. Infatti, le corti costituzionali hanno il potenziale di ridisegnare in modo sostanziale le dinamiche federali, tutelando l'asimmetria a fronte di tentativi legislativi volti alla simmetrizzazione o, al contrario, riducendo il grado di asimmetria sostenendo la legislazione centrale.

2.2. Un primo sguardo a Italia e Spagna

Come ampiamente trattato in dottrina, Italia³⁰ e Spagna³¹,

²⁷ P. Popelier, *Federalism Disputes and the Behavior of Courts*, cit., 44.

²⁸ P. Popelier, *Federalism Disputes and the Behavior of Courts*, cit., 43.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Sulla Corte costituzionale italiana si rimanda a E. Cheli, *Il Giudice delle Leggi. La Corte costituzionale nella Dinamica dei Poteri*, Bologna, 1999; E. Lamarque, *Corte costituzionale e Giudici nell'Italia Repubblicana*, Roma, 2012; E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia Costituzionale*, Torino, 2016; V. Barsotti, et al., *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford, 2016; A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Torino, 2019; R. Bifulco, D. Paris, *The Italian Constitutional Court*, in P. Huber, A. von Bogdandy, C. Grabenwarter (a cura di), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, Oxford, 2020, 447-504; D. Tega, *The Italian Constitutional Court in Its Context: A Narrative*, in *European Constitutional Law Review*, 17(3), 2021, 369-393; D. Tega et al., *Italian Constitutional Law in the European Context*, Milano, 2023, 71-80.

³¹ Sul Tribunale costituzionale spagnolo, si vedano M.D. Eibert, *The Spanish*

nelle rispettive transizioni democratiche³², hanno adottato un controllo di costituzionalità accentrato, istituendo delle corti costituzionali³³ e affidando ad esse il controllo di costituzionalità delle leggi sia nazionali che subnazionali e il compito di risolvere le controversie tra i diversi livelli di governo³⁴. Un aspetto interessante è che, per quanto riguarda il controllo sulle leggi nazionali e subnazionali, nel sistema spagnolo e in quello italiano esistono alcune asimmetrie tra i due livelli, a vantaggio del governo centrale³⁵. Ad esempio, in Spagna, se il governo nazionale impugna un atto di una comunità autonoma, ciò si traduce nella sospensione dell'atto, mentre lo stesso non vale nel caso opposto di una comunità autonoma che impugna una legge statale³⁶. Per quanto riguarda il caso italiano, la Costituzione prevede che il governo centrale possa sollevare una questione di legittimità costituzionale in via principale di una legge regionale entro 60 giorni dalla sua pubblicazione se ritiene che tale legge ecceda le competenze della regione, e che una Regione possa fare lo stesso nei confronti di una legge emanata sia dal governo centrale che da altre Regioni se ritiene che queste violino le proprie competenze³⁷. Tuttavia, se una Regione può impugnare solo le leggi che interferiscono con le proprie competenze, il governo centrale può impugnare le leggi regionali quando queste eccedano le competenze regionali in senso piuttosto ampio, al

Constitutional Tribunal in Theory and Practice, in *Stanford Journal of International Law*, 18(2), 1982, 435-470; J.L. Requejo Pagés, *The Spanish Constitutional Tribunal*, in P. Huber, A. von Bogdandy, C. Grabenwarter (a cura di), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, Oxford, 2020, 719-778; V. Ferreres Comella, *The Spanish Constitutional Court: Time for Reforms*, in *Journal of Comparative Law*, 3(2), 2008, 22-38; E. Guillen Lopez, *Judicial Review in Spain: The Constitutional Court*, in *Loyola of Los Angeles Law Review*, 41(2), 2008, 529-562; J.-J. Vallbé, *The Spanish Constitutional Court: The Judicial Politics of Constitutional Review and Interpretation*, in K. Pócsa (a cura di), *Constitutional Review in Western Europe. Judicial-Legislative Relations in Comparative Perspective*, Londra e New York, 2024, 241-263.

³² Sul ruolo delle Corti costituzionali nelle transizioni democratiche, si rimanda a F. Biagi, *Corti costituzionali e transizioni democratiche*, Bologna, 2016; F. Biagi, *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*, Cambridge, 2020.

³³ Costituzione italiana - art. 134-137; Costituzione spagnola - artt. 159-165.

³⁴ Costituzione italiana - art. 134; Costituzione spagnola - art. 161, c. 1.

³⁵ F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism*, cit., 275.

³⁶ In particolare, l'art. 161, c. 2 della Costituzione spagnola stabilisce che «la Corte deve ratificare o revocare la sospensione, a seconda dei casi, entro un periodo non superiore a cinque mesi».

³⁷ Costituzione italiana - art. 127.

punto che, come osservato da D'Amico, «qualsiasi violazione della Costituzione potrebbe giustificare un'impugnazione»³⁸. In effetti, ciò è stato affermato dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 274 del 2003, in cui la Corte ha concluso che, dopo la revisione del Titolo V del 2001, lo Stato ha il potere di impugnare le leggi regionali «deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale»³⁹. Ciò è desunto dal fatto che la riforma del 2001 ha di fatto identificato nello Stato il soggetto legittimato a garantire l'unità della Repubblica. Secondo la Corte, questo è dato non solo dalla natura «indivisibile» della Repubblica (art. 5 Cost.), ma anche dalla ripetuta «istanza unitaria»⁴⁰ che comporta il rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali ed europei, dei limiti alle potestà e alle competenze legislative (art. 117, c. 1 Cost.) e dell'unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, c. 2 Cost.). Già da questi accenni, è possibile cogliere il significativo impatto delle Corti costituzionali sulle dinamiche tra i livelli di governo.

3. *L'esperienza della Corte costituzionale italiana*

3.1. *La Corte come interprete del regionalismo italiano*

Partendo dal caso italiano, la Corte costituzionale è stata un attore essenziale nel sostenere lo sviluppo del modello regionale ed è stata determinante nel risolvere le controversie tra il governo centrale e quelli regionali⁴¹. Inoltre, nella dottrina è opinione consoli-

³⁸ M. D'Amico, *Constitutional Court*, in V. Onida et al. (a cura di), *Constitutional Law in Italy*, Alphen aan den Rijn, 2013, 212.

³⁹ Corte cost., 8 luglio 2003, n. 274.

⁴⁰ Corte cost., 8 luglio 2003, n. 274, considerato in diritto 2.1: «Ma – ai fini di individuare il contenuto di tale ricorso governativo – è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento».

⁴¹ Cfr. G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (a cura di), *Federalism and Constitutional*

data che il regionalismo e un controllo di costituzionalità accentrato siano le due innovazioni più importanti introdotte dalla Costituzione repubblicana⁴². Analizzando le questioni di costituzionalità sollevate dal governo centrale contro la legislazione regionale, la riforma costituzionale del 2001 del Titolo V rappresenta un punto di svolta cruciale. Infatti, prima del 2001, le questioni di costituzionalità venivano sollevate principalmente in via incidentale e occupavano la maggior parte dei procedimenti pendenti davanti la Corte⁴³. La riforma del 2001 ha invertito drasticamente la direzione del controllo di costituzionalità, con una crescita esponenziale dei ricorsi in via principale. Questo aumento ha raggiunto il culmine durante la crisi economica del 2010 e nel 2012 quasi il 50% delle sentenze della Corte aveva ad oggetto questioni sollevate dallo Stato o dalle Regioni attraverso il ricorso in via principale⁴⁴. Dal 2014, il numero di ricorsi ha iniziato a diminuire e nel 2023 la percentuale di ricorsi in via principale si aggirava intorno al 40%⁴⁵.

Delledonne ha osservato che i fattori che hanno portato a tale incremento dei ricorsi in via principale non sono solo legati all'incertezza interpretativa derivante dalla formulazione poco chiara delle disposizioni costituzionali successive alla riforma del 2001 sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (in partico-

Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism, Londra e New York, 2021, 48-64; L. Ronchetti, *The Judicial Construction of Italian Regionalism*, in S. Mangiameli (a cura di), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes*, Cham, 2014, 379-404; S. Bartole, *Regionalism and Federalism in the Italian Constitutional Experience*, in M. Suksi (a cura di), *Autonomy: Applications and Implications*, Leiden e Boston, 1998, 173-193; R. Bin, *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 4, 2001, 601-604; A. Guazzarotti, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 2008, 599-621; A. D'Atena, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Italian Papers of Federalism*, 57(4), 2015, 787-807.

⁴² G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 48. Si vedano anche A. D'Atena, *Regione*, in *Enciclopedia del Diritto*, 39, 1988; G. D'Orazio, *La Genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981.

⁴³ V. Barsotti, P.G. Carrozza, M. Cartabia, A. Simoncini, *Italian Constitutional Justice in Global Context*, Oxford, 2017, 54.

⁴⁴ G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 51.

⁴⁵ Corte costituzionale Italiana, "Relazione annuale 2023", disponibile online (ultimo accesso 5 dicembre 2024): <https://www.cortecostituzionale.it/annuario2023/pdf/AnnualReport2023web.pdf>.

lare dell'art. 117 della Costituzione)⁴⁶, ma anche al fatto che l'attuazione legislativa della riforma costituzionale è stata incompleta, in particolare per quanto riguarda il modello di federalismo fiscale previsto dall'art. 119⁴⁷. Inoltre, la limitata cooperazione tra i livelli di governo, dovuta a un sistema di relazioni intergovernative non consolidato, e la mancanza di un'effettiva partecipazione regionale al processo legislativo a livello statale hanno contribuito a un frequente uso del ricorso in via principale per risolvere le controversie e chiarire l'attribuzione delle rispettive competenze. Infine, il consenso politico sulla riforma del 2001 è stato ulteriormente minato da due progetti di riforma successivi (2006 e 2016) che avrebbero inciso in modo significativo sul sistema regionale e che hanno creato nuove opportunità di conflitti intergovernativi⁴⁸. Alcuni studiosi hanno anche sostenuto che l'uso del ricorso in via principale è stato utilizzato in modo strategico, in quanto consente alle Regioni controllate dall'opposizione di fare ciò che le minoranze parlamentari non sono autorizzate a fare, e quindi contestare una legge statale subito dopo la sua entrata in vigore⁴⁹.

Attraverso la sua giurisprudenza sul regionalismo, la Corte costituzionale italiana ha sviluppato una serie di criteri interpretativi che hanno contribuito in modo decisivo al funzionamento del sistema regionale italiano, soprattutto dopo la riforma del Titolo V. Prima del 2001, in assenza di clausola di supremazia, la Corte ricorreva al criterio dell'«interesse nazionale» previsto dall'originario art. 117 Cost. per risolvere le controversie tra Stato e Regioni, spesso in senso centralizzante⁵⁰. Con la riforma del Titolo V e la relativa

⁴⁶ G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 51.

⁴⁷ Si veda A. Valdesalici, *Financial Relations in the Italian Regional System*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (a cura di), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Londra e New York, 2021, 82-99.

⁴⁸ G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 51.

⁴⁹ Cfr. D. Tega, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quaderni Costituzionali*, 39(1), 2019, 131-154; L. Castelli, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2023, 461-490.

⁵⁰ Cfr. R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1213-1221; P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, 381-389.

“scomparsa” dell’interesse nazionale dal testo costituzionale, la Corte ha fatto riferimento al c.d. «criterio di prevalenza» per risolvere le dispute tra livelli di governo e interpretare l’intersezione di poteri e competenze⁵¹. Quando la Corte non è stata in grado di identificare chiaramente la competenza prevalente, i giudici costituzionali hanno fatto ricorso a un principio fondamentale del regionalismo italiano, ossia il principio di leale collaborazione⁵². Secondo tale principio, «il legislatore statale deve prevedere strumenti adeguati che assicurino la partecipazione regionale e [...] la tutela delle competenze regionali»⁵³. Tale principio è guidato dall’obiettivo di mantenere un equilibrio tra unità e autonomia quando si tratta di regolamentare materie specifiche e il mancato rispetto della leale collaborazione potrebbe portare all’invalidazione della legislazione contestata. Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Regioni nei processi legislativi statali, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 251 del 2016, ha affermato che sarebbe necessaria una maggiore partecipazione delle Regioni al processo legislativo a livello centrale, soprattutto quando si tratta di regolare «fenomeni sociali complessi»⁵⁴. La rilevanza del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale, così come la sentenza 251/2016, sono due esempi di come la Corte abbia (anche se spesso solo formalmente) tutelato il ruolo istituzionale delle Regioni come forme di autogoverno territoriale nel sistema regionale italiano⁵⁵.

Un’altra importante indicazione di questa dinamica riguarda l’interpretazione della Corte costituzionale delle «materie trasver-

⁵¹ Cfr. Corte cost., 2 febbraio 2005, n. 50 e n. 51; Corte cost., 21 marzo 2007, n. 80. Sul criterio di prevalenza, si rimanda anche a R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, 889-902.

⁵² Sul punto si vedano J. Woelk, *Loyal Cooperation: Systemic Principle of Italy's Regionalism?*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (a cura di), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Londra e New York, 2021, 170-188; A. Baraggia, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 6, 2011, 1246-1255.

⁵³ G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 54.

⁵⁴ Corte cost., 30 novembre 2016, n. 251.

⁵⁵ È opportuno notare che la portata della sentenza 251/2016 è stata poi ridimensionata dalla giurisprudenza successiva della Corte, a favore di una lettura centralizzante delle dinamiche tra centro e periferie (cfr. N.P. Alessi, *La crisi come risorsa: riflessioni costruttive sui rapporti tra Stato e Regioni in Italia nella prospettiva della differenziazione*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Le tendenze del decentramento in Europa*, Napoli, 2022, 231-267).

sali», ossia quelle materie che consentono al Parlamento di emanare leggi che si applicano all'intero territorio e si sovrappongono alle competenze regionali⁵⁶. Ciò che è interessante notare è che la Corte ha interpretato queste materie alla luce di un modello di regionalismo cooperativo⁵⁷, cioè non tanto come una legittimazione dello Stato centrale a intervenire «a scapito delle competenze regionali»⁵⁸, quanto come un modo per consentire alle regioni di stabilire standard più elevati⁵⁹. Infine, va ricordato il tentativo della Corte costituzionale di imprimere dinamicità e flessibilità alle competenze enumerate nell'art. 117 della Costituzione. Infatti, nella sentenza n. 303 del 2003⁶⁰, la Corte ha fatto riferimento al principio di sussidiarietà⁶¹ ex artt. 118, commi 1 e 4, come applicabile alle competenze legislative e alle funzioni amministrative. Inoltre, un altro aspetto importante da considerare nel valutare la giurisprudenza sul regionalismo della Corte costituzionale è il suo contributo essenziale alle basi teoriche del regionalismo come modello distinto dal federalismo. Infatti, la Corte si è basata su tre categorie per «distinguere il regionalismo italiano dalle federazioni tradizionali»⁶²: il Parlamento, la sovranità e il popolo. Nella sentenza n. 106 del 2002, la Corte costituzionale ha affermato che il termine «Parlamento» indica esclusivamente il Parlamento statale e non le assemblee regionali, in quanto «il Parlamento è l'unico luogo in cui si trova la rap-

⁵⁶ G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 54.

⁵⁷ Si veda F. Benelli, R. Bin, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 37, 2009, 1203-1207.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Cfr. Corte cost., 23 aprile 2008, n. 105; Corte cost., 11 marzo 2009, n. 61; Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 7.

⁶⁰ Corte cost., 8 ottobre 2003, n. 303. La sentenza 303/2003 è una delle due c.d. «sentenze Mezzanotte», su cui si consiglia di fare riferimento a Caretti, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 807-810; S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 825-841.

⁶¹ Si vedano anche G. Martinico, *Federalism, Regionalism, and the Principle of Subsidiarity*, in E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (a cura di), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, Londra e New York, 2021, 189-205; E. Arban, *Italian Regionalism and the Federal Challenge: Reconciling Economic Regionalism and Solidarity*, Cham, 2023.

⁶² G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 59.

presentanza politica nazionale»⁶³. Qualche anno dopo, nella sentenza n. 365 del 2007, la Corte ha respinto l'idea che autonomia e sovranità siano entrambe caratteristiche fondanti del regionalismo. Infatti, dal punto di vista della Corte, l'autonomia è un tratto distintivo del regionalismo, mentre la sovranità del federalismo⁶⁴. Infine, nella sentenza n. 170 del 2010, la Corte, annullando una legge regionale del Piemonte che tutelava una lingua storica minoritaria, ha affermato che solo il Parlamento statale è autorizzato a identificare una comunità nazionale e i relativi gruppi minoritari⁶⁵. Secondo la Corte, «lo Stato è in una posizione migliore per proteggere la diversità e le ragioni di appartenenza comune, e per conciliare il pluralismo con l'uniformità»⁶⁶.

Nel corso della sua attività, la Corte costituzionale è stata spesso criticata per il suo centralismo⁶⁷, sia prima che dopo la riforma del Titolo V. Infatti, il ricorso al criterio dell'interesse nazionale pre-2001 e i successivi criteri interpretativi basati sul principio di sussidiarietà e la leale collaborazione hanno generalmente portato a una lettura accentratrice delle competenze legislative a favore del livello centrale, attraverso un'interpretazione estensiva delle materie trasversali a vantaggio della legislazione statale e a un atteggiamento generalmente deferente nei confronti del livello centrale⁶⁸. Tale tendenza è diventata particolarmente evidente durante la crisi economica del 2010, quando la Corte ha sostenuto misure legislative statali che si applicavano alle Regioni, basandosi su un'interpretazione ampia dei «principi fondamentali» che devono essere stabiliti nella legislazione statale ai sensi dell'art. 117, c. 3, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e la competenza concorrente sul «coordinamento della finanza pubblica e del

⁶³ Corte cost., 17 aprile 2002, n. 106.

⁶⁴ Corte cost., 14 novembre 2007, n. 365.

⁶⁵ Corte cost., 19 maggio 2010, n. 170.

⁶⁶ G. Delledonne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 60.

⁶⁷ Cfr. A. Filippetti, S. Rondinella, F. Tuzi, *The Italian Constitutional Court and Recentralization Along the Pendulum of Regionalism*, in *Constitutional Political Economy*, 2024, 1-27.

⁶⁸ Si veda per esempio R. Tosi, *Il neo-centralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Le Regioni*, 44, 2016, 619-624; G. Gardini, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2013, 5-28.

sistema tributario»⁶⁹. In quegli anni, così come durante la pandemia da Covid-19⁷⁰, la Corte ha seguito una tendenza «verso un relativo indebolimento dell'autonomia regionale»⁷¹. Nel complesso, Delle-donne ha osservato che, nonostante la sua attività giurisdizionale per lo più fruttuosa, «l'attività interpretativa della Corte costituzionale italiana è stata per lo più conservativa e ha in qualche modo rallentato lo sprigionarsi del potenziale innovativo del pluralismo territoriale»⁷².

3.2. *La Corte costituzionale italiana e le asimmetrie: tra specialità e differenziazione*

3.2.1. *La costruzione del sistema regionale asimmetrico*

Soprattutto nella sua giurisprudenza iniziale, la Corte costituzionale italiana si è spesso occupata di controversie legate all'asimmetria. Ciò è dovuto anche al fatto che in origine il sistema regionale italiano era composto principalmente dalle cinque Regioni speciali e le Regioni ordinarie sono state istituite solo all'inizio degli anni Settanta. In particolare, la Corte ha contribuito a definire il principio di cooperazione bilaterale⁷³ come «nucleo essenziale e

⁶⁹ Costituzione italiana, art. 117, c. 3: «La legislazione concorrente si applica alle seguenti materie: (...; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; (...). Nelle materie oggetto di legislazione concorrente la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, che sono stabiliti dalla legislazione statale».

⁷⁰ Per una panoramica dell'effetto della pandemia da Covid-19 sul sistema regionale italiano, si vedano F. Palermo, *The impact of the pandemic on the Italian regional system*, in R. Chattopadhyay et al. (a cura di), *Federalism and the Response to Covid-19*, Londra, 2022, 104-112; E. Alber et al., *Facing the pandemic. Italy's functional "health federalism" and dysfunctional cooperation*, in N. Steytler (a cura di), *Comparative Federalism and Covid-19*, Londra e New York, 2022, 15-32; A. Iannotti Della Valle, F. Marone, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in *Le Regioni*, 4, 2021, 725-761.

⁷¹ G. Delle-donne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 56; cfr. anche I. Spadaro, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Rivista AIC*, 4, 2022, 146-165; T. Groppi, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi.it*, 12(21), 2014, 22-23.

⁷² G. Delle-donne, *Federalism and Regionalism in Constitutional Adjudication*, cit., 56.

⁷³ Cfr. Corte cost., 1° luglio 1998, n. 213.

inderogabile del principio costituzionale di specialità»⁷⁴ (e quindi di asimmetria). In base a questo principio, le norme specifiche che regolano le Regioni (o meglio, autonomie⁷⁵) speciali non possono essere riviste e attuate unilateralmente, né dal governo centrale né dalle autonomie speciali. Inoltre, le caratteristiche fondamentali della specialità, ossia il principio di negoziazione e le norme equilibrate sulla convivenza in Alto Adige, non possono essere soggetti a revisioni⁷⁶. Come osservato da Palermo e Valdesalici, «il nucleo intoccabile degli statuti di autonomia appare connesso a un profilo procedurale»⁷⁷, costituito da quelle procedure attraverso le quali lo Statuto e le sue norme possono essere modificate, nel rispetto del principio di cooperazione bilaterale. La presenza di un limite implicito alla revisione costituzionale è stata ulteriormente confermata dalla Corte costituzionale, ritenendo che le revisioni statutarie non possano stravolgere gli elementi fondamentali della specialità, in quanto questi «appartengono all'essenza dei valori supremi»⁷⁸ su cui si fonda il sistema della specialità e l'intero ordinamento costituzionale. Inoltre, va aggiunto che, all'interno di questi limiti procedurali, esiste un'eccezione sui contenuti degli Statuti di autonomia che possono essere soggetti a revisione. Si tratta dello Statuto di autonomia dell'Alto Adige e della «garanzia immutabile di un sistema di diritti collettivi e di regole di convivenza»⁷⁹. Oltre a sostenere il principio della cooperazione bilaterale, la Corte costituzionale ha anche guidato il regolamento del sistema differenziato di relazioni intergovernative per le Regioni speciali. Infatti, ogni Regione speciale ha un organo paritetico⁸⁰,

⁷⁴ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy*, in P. Popelier, M. Sahadžić (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Cham, 2019, 292.

⁷⁵ Considerate le particolarità del Trentino-Alto Adige/Südtirol, risulta più efficace fare riferimento all'espressione "autonomie speciali" per comprendere sia le regioni a statuto speciale sia le province autonome di Trento e Bolzano.

⁷⁶ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 292.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Cfr. Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146; Corte cost., 31 luglio 1991, n. 366.

⁷⁹ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 293.

⁸⁰ Per ulteriori riferimenti sugli organismi paritetici, si rimanda N.P. Alessi, *Joint Bodies - a Key Factor for Successful Autonomous Systems? The Cases of the Italian Special Regions and the Åland Islands*, in *Journal of Autonomy and Security Studies*, 5(1), 2021, 8-25.

fondato sul principio di parità e quindi composto da un numero uguale di rappresentanti del livello centrale e della Regione⁸¹. Gli organi paritetici sono un tratto distintivo delle Regioni speciali italiane, in quanto possono «negoziare con l'autorità centrale, in modo bilaterale e paritario, lo sviluppo del loro autogoverno»⁸². Questi organi attuano i rispettivi Statuti di autonomia redigendo leggi che vengono poi sottoposte al governo centrale, che le approva attraverso decreti governativi. Va notato che questi decreti non possono essere abrogati o modificati da leggi ordinarie, né della Regione né del Parlamento centrale, e hanno un rango speciale nel sistema delle fonti. Tale rango speciale implica che questi abbiano una forza vincolante superiore a tutti gli altri decreti governativi oltre che una posizione più elevata rispetto alla legislazione ordinaria, essendo subordinati solo alla Costituzione⁸³. Questo sistema differenziato non era inizialmente previsto negli Statuti di autonomia e la motivazione della Corte costituzionale nel definirlo è stata la «necessità di superare il rapporto maggioranza-minoranza che si riflette nelle procedure legislative a livello centrale»⁸⁴. Infatti, la Corte ha ancorato questo sistema differenziato di relazioni intergovernative nel principio di specialità, sostenendo coerentemente questo principio⁸⁵, e ha affermato che, in quanto fonti, i relativi decreti possono anche integrare le disposizioni degli Statuti di autonomia, purché non tradiscano le finalità fondanti dello Statuto nell'ambito del principio di autonomia regionale⁸⁶. Infine, la Corte costituzionale ha confermato l'asimmetria del regime fiscale in base al quale le regioni speciali hanno un potere impositivo più ampio rispetto alle Regioni ordinarie⁸⁷.

⁸¹ Per l'Alto Adige/Südtirol, la rappresentanza paritaria dei gruppi linguistici è assicurata da una commissione speciale di sei membri nominati all'interno dell'ente regionale.

⁸² F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 296.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Corte cost., 21 luglio 1956, n. 20; Corte cost., 9 maggio 1961, n. 22; Corte cost., 27 luglio 1972, n. 151; Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 180; Corte cost., 25 luglio 1983, n. 237; Corte cost., 18 luglio 1984, n. 212; Corte cost., 23 maggio 1985, n. 160.

⁸⁶ Corte cost., 21 luglio 1956, n. 20; Corte cost., 18 luglio 1984, n. 212; Corte cost., 31 ottobre 2001, n. 341.

⁸⁷ Corte cost., 16 aprile 2008, n. 102.

3.2.2. *La riforma costituzionale del 2001 e l'inizio di una nuova fase*

Dopo una prima fase in cui la giurisprudenza della Corte è stata generalmente orientata alla difesa dell'asimmetria derivante dal principio di specialità, la rivisitazione della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni operata dalla riforma costituzionale del 2001 ha portato a una svolta nel potenziale assetto asimmetrico del regionalismo italiano. Come già anticipato, la riforma del Titolo V ha anche comportato un aumento sostanziale dell'attività giurisdizionale costituzionale della Corte, in quanto entrambi i livelli di governo hanno cercato di chiarire i propri poteri e le proprie competenze. In molti casi, la Corte ha giustificato l'espansione del ruolo del livello centrale, considerandolo custode di un «interesse nazionale» celato dietro nuovi meccanismi interpretativi e sostenendo una lettura centralizzante delle competenze⁸⁸, riducendo così gli spazi per le asimmetrie. Questo è diventato ancora più evidente prima durante la crisi economica globale dei primi anni 2010 e poi durante la pandemia da Covid-19. A partire dal 2010, infatti, il principio della cooperazione bilaterale è stato messo sotto pressione, quando la legislazione centrale ha ridotto significativamente l'autonomia finanziaria delle autonomie speciali. Le misure di austerità varate a livello statale sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale, giustificando un'interpretazione ampia delle competenze concorrenti ai sensi dell'art. 117, c. 3, della Costituzione, sulla base dell'urgenza delle misure legislative⁸⁹. Inoltre, secondo la Corte, in tali circostanze il governo centrale ha il potere di limitare i trasferimenti finanziari e imporre la riduzione delle spese⁹⁰. Tuttavia, la Corte costituzionale ha anche affermato che tale potere non può eludere il principio di cooperazione bilaterale⁹¹, tutelando così il principio fondamentale alla base del rapporto tra lo Stato e le autonomie speciali. La tendenza a sostenere una legislazione volta alla ri-simmetrizzazione è stata confermata anche durante la pandemia di Covid-19. Infatti, un caso particolarmente significativo di compressione dell'asimmetria è la sentenza n. 37 del

⁸⁸ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 298.

⁸⁹ Cfr. Corte cost., 20 gennaio 2010, n. 10.

⁹⁰ Cfr. Corte cost., 15 giugno 2011, n. 182; Corte cost., 5 dicembre 2012, n. 262; Corte cost., 5 giugno 2013, n. 104; Corte cost., 31 luglio 2013, n. 229; Corte cost., 19 febbraio 2014, n. 19; Corte cost., 19 febbraio 2014, n. 26.

⁹¹ Cfr. Corte cost., 25 luglio 2012, n. 198/2012; Corte cost., 25 luglio 2012, n. 199.

2021⁹², in cui la Corte ha annullato una legge regionale della Valle d'Aosta, che prevedeva misure anti-pandemiche⁹³. In questo caso, sebbene la sanità sia una competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, c. 3, la Corte ha interpretato le misure anti-pandemiche come «profilassi internazionale», e quindi come competenza esclusiva dello Stato. La decisione era arrivata in una fase particolarmente complessa della pandemia, quando era stato raggiunto un delicato equilibrio tra governo centrale e governi subnazionali grazie a un rinnovato slancio delle relazioni intergovernative, e un'interpretazione così accentratrice delle competenze inciderebbe profondamente su tale equilibrio. La breve analisi di questi casi sembra mostrare che, in tempi di cambiamento (ad esempio, la riforma costituzionale del 2001 o le emergenze degli anni 2010 e 2020), la Corte costituzionale tenda ad ampliare le competenze del livello centrale, riducendo lo spazio per l'asimmetria.

Cioè che rende il caso italiano particolarmente interessante (e complesso) è la presenza, per quanto ancora potenziale, di diverse forme di asimmetrie costituzionali. Infatti, accanto alla originaria «specialità» prevista per alcuni territori, una ipotetica attuazione dell'art. 116, c. 3 della Costituzione introdurrebbe nell'ordinamento una forma di «differenziazione» che pare essere nient'altro che una (ulteriore) declinazione dell'asimmetria costituzionale⁹⁴.

⁹² Corte cost., 12 marzo 2021, n. 37.

⁹³ Per un'analisi approfondita della sentenza, si rimanda a I. Spadaro, *Decentramento politico e pandemia*, cit., 151 ss.; B. Caravita di Toritto, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 2021, 2 ss.; A. Cardone, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 311 ss.; C. Salazar, *La sent. n. 37/2021 completa il dittico valdostano: la legge regionale «anti-DPCM» è (parzialmente) incostituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 688-691; G. Menegus, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ord. n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 108 ss.; G. Boggero, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, 116 ss.

⁹⁴ Un'interessante spunto di riflessione su differenziazione e asimmetrie è quello proposto da Bifulco, per quanto l'autore proponga una lettura diversa, secondo cui le differenziazioni sono da interpretare come asimmetrie *de facto* (ossia quelle differenze inevitabili all'interno di qualsiasi ordinamento, federale o meno), mentre le asimmetrie come asimmetrie unicamente *de jure* (cfr. R. Bifulco, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, 139-72).

Come già osservato in dottrina⁹⁵, le proposte di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata emergono regolarmente nel discorso politico di alcuni partiti politici e l'esempio più recente di questa tendenza è proprio la legge n. 86 del 2024⁹⁶ su cui si è a lungo dibattuto negli ultimi mesi⁹⁷. Anche in questo caso, è significativo riportare la posizione della Corte costituzionale, che si è recentemente espressa sulla legge nella sentenza n. 192 del 2024⁹⁸, definita da molti come di portata storica per aver «riscritto la forma di

⁹⁵ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 308.

⁹⁶ Legge 26 giugno 2024, n. 86 “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

⁹⁷ Per un'analisi della legge si rimanda a G. Amato, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, 2, 2024, 257-64; E. Balboni, C. Buzzacchi, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio Sulle Fonti*, 1, 2023, 42-57; G. Tarli Barbieri, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 1, 2023, 55-88; G. Tarli Barbieri, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2023, 39-60; G. Tarli Barbieri, «Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso». *L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in *Diritti Regionali*, 1, 2024, 81-112; S. Bartole, *Regioni, dottrina e società civile*, in *Le Regioni*, 2, 2024, 225-36; M. Belletti, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, in *Le Regioni*, 1, 2024, 73-86; R. Bin, *Regioni, democrazia, legislazione*, in *Le Regioni*, 2, 2024, 247-56; G.G. Carboni, *L'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e l'illusione del regionalismo competitivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, 405-7; F. Cortese, *Regioni e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 1, 2023, 37-54; F. Cortese, *Tra regionalismo e regionalizzazione: spunti su cose e parole – e su politica e diritto – a partire da un saggio di Andrea Morrone*, in *Le Regioni*, 1, 2024, 91-104; F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo speciale. Un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023; A. D'Atena, *A proposito della 'clausola di asimmetria' (art. 116 u.c. cost.)*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 313-33; G.M. Flick, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi*, in *Federalismi.it*, 2024, 1-7; P. Giovarrusio, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2023, 491-507; M. Luciani, *Regioni, democrazia e forma di governo*, in *Le Regioni*, 2, 2024, 237-45; A. Morrone, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 1, 2024, 13-72; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto Delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2021, 317-338; A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1, 2025, iv-ix; E. Rinaldi, *Some Reflections on the Implementation of Article 116 (3) of the Italian Constitution. Law 86/2024 and Limits to 'Differentiated Regionalism'*, in *Rivista Di Diritti Comparati*, 2, 2024, 34-60; G.M. Salerno, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *Federalismi.it*, 19, 2023, iv-xi; M. Calamo Specchia, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio Costituzionale*, 5, 2023, 31-46. Si segnalano, inoltre, i contributi dei fascicoli 2/2024 e 3/2023 della rivista *Istituzioni del Federalismo*, oltre che del fascicolo 2/2023 della rivista *Italian Papers on Federalism*, dedicati all'autonomia differenziata.

⁹⁸ Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192.

Stato regionale»⁹⁹. In quest'ultima sentenza, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge (ma non della legge nella sua interezza) e ha ricordato come l'art. 116, c. 3 «consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana [...]»¹⁰⁰, in cui il regionalismo viene individuato dalla Corte come una componente fondamentale.

Ai fini di questo contributo, è rilevante porre l'attenzione su due aspetti. Da un lato, è opportuno notare come la Corte abbia espresso una «visione costituzionalmente sistematica ed aggiornata»¹⁰¹ del sistema regionale italiano, basato «sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità» senza che ciò metta in discussione l'unità e indivisibilità della Repubblica¹⁰². Proprio secondo tale lettura, gli aspetti principali della legge 86/2024, ossia il trasferimento di intere materie (e non di specifiche funzioni), l'emarginazione del Parlamento nel processo di trasferimento e nella determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), e dal quadro finanziario che avrebbe dovuto sostenere l'autonomia differenziata, sono stati ritenuti dalla Corte espressione di un «regionalismo duale» (e in quanto tale divisivo). Al contrario, il regionalismo italiano si inserisce in un modello «cooperativo»¹⁰³, basato sul principio di leale collaborazione e sull'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti, e l'art. 116, c. 3 deve essere ricondotto proprio a questo ambito¹⁰⁴. Dall'altro, è interessante osservare come la Corte riconosca che «la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., [...] può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli

⁹⁹ Si vedano, per esempio, i contributi di E. Cheli, *La forma di Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024, 1-3; A. Morrone, *Lo Stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025; A. Spadaro, *La "Quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, 1, 2025, 1-29.

¹⁰⁰ Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192, Considerato in diritto, 4.

¹⁰¹ Cheli, *op. cit.*, 1.

¹⁰² Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192, Considerato in diritto, 4.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

individui e delle formazioni sociali»¹⁰⁵. Pertanto, la Corte pare contemplare eventuali ulteriori spazi di differenziazione (e quindi di asimmetria), purché questi siano funzionali alla tutela dei diritti¹⁰⁶.

4. *L'esperienza del Tribunale costituzionale spagnolo*

4.1. *Dalla costruzione dello Stato delle autonomie alla svolta accentratrice*

Dato il modello aperto disegnato dalla Costituzione spagnola del 1978, il Tribunale costituzionale spagnolo è stato un attore fondamentale nella costruzione dello Stato delle autonomie¹⁰⁷. In particolare, l'interpretazione delle disposizioni costituzionali relative alla distribuzione dei poteri e delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome è stata effettuata attraverso centinaia di decisioni del Tribunale costituzionale¹⁰⁸. Pertanto, come osservato da Casanas Adam, «è impossibile comprendere il funzionamento dello Stato delle autonomie senza prendere in considerazione la giurisprudenza della Corte»¹⁰⁹. Soprattutto all'inizio del sistema regionale spagnolo, numerosi ricorsi sono stati presentati dallo Stato centrale e dalle Comunità autonome, a causa dell'ampiezza delle disposizioni costituzionali e delle strategie politiche del governo centrale e dei partiti politici. Tradizionalmente, i ricorsi riguardavano principalmente le relazioni tra lo Stato e le Comunità autonome, e non le relazioni orizzontali tra Comunità; queste sono state molto limitate e non hanno avuto un effetto comparabile sullo sviluppo dello Stato delle autonomie¹¹⁰.

Col tempo, il sistema regionale spagnolo si è evoluto da un sistema decentrato verso uno sempre più centralizzato. Infatti, la le-

¹⁰⁵ Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192, Considerato in diritto, 4.

¹⁰⁶ Tale osservazione richiama il tema della sostenibilità delle asimmetrie, come strumento di ulteriore integrazione degli ordinamenti composti (cfr. G. Martinico, *Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018), 287-300).

¹⁰⁷ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain: From System Balancer to Polarizing Centralist*, in N. Aroney, J. Kincaid (a cura di), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, Toronto, 2017, 386.

¹⁰⁸ Cfr. F. Biagi, *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*, cit., 124-130."

¹⁰⁹ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 387.

¹¹⁰ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 387.

gislazione accentratrice adottata a livello centrale ha interpretato in modo estensivo le competenze funzionali e sostanziali dello Stato, limitando progressivamente l'autogoverno territoriale delle Comunità autonome¹¹¹. Alcuni autori sostengono che il Tribunale costituzionale spagnolo ha contribuito in modo significativo a questo processo di centralizzazione, convalidando la legislazione adottata dal Parlamento statale e consolidando un'interpretazione accentratrice delle disposizioni costituzionali sull'organizzazione territoriale¹¹². Tuttavia, in alcuni casi, il Tribunale ha difeso l'autogoverno territoriale, limitando le tendenze accentratrici dello Stato, e per questo motivo inizialmente la giurisprudenza costituzionale è stata considerata abbastanza equilibrata¹¹³. Ad esempio, nella decisione n. 76 del 1983, la Corte ha tutelato i principi di autogoverno territoriale invalidando una legge promulgata dal parlamento statale che avrebbe sostanzialmente ridotto gli spazi di asimmetria¹¹⁴, mentre nella decisione n. 88 del 1993 ha consentito il mantenimento delle istituzioni storiche di diritto civile¹¹⁵. Inoltre, il Tribunale costituzionale ha accettato l'attività internazionale delle Comunità autonome e le loro relazioni con l'Unione europea, convalidando la politica linguistica catalana e impedendo allo Stato centrale di utilizzare i propri finanziamenti per invadere le aree di competenza delle Comunità autonome¹¹⁶. Nella sua giurisprudenza più risalente, il Tribunale costituzionale spagnolo ha anche sviluppato una serie di principi e criteri interpretativi per risolvere le controversie tra livelli di governo. In particolare, il Tribunale non si è basato tanto sulla "clausola di prevalenza", quando soprattutto sul "principio di competenza"¹¹⁷, e sui principi di "irrinunciabilità", "indisponibilità" e "specificità"¹¹⁸. Inoltre, il Tribunale costituzionale ha sostenuto che nel sistema è implicito un principio generale di collaborazione tra i livelli di governo¹¹⁹.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 388.

¹¹⁴ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 76/1983.

¹¹⁵ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 88/1993.

¹¹⁶ Si vedano le decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo 153/1989, 165/1994, 82, 83, 84/1986, 337/1994 e 175/1985.

¹¹⁷ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 163/1995.

¹¹⁸ Tribunale costituzionale spagnolo, decisioni 87/1993 e 71/1982.

¹¹⁹ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 18/1982.

Il punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale, nonché nella percezione pubblica del Tribunale costituzionale, è rappresentato da due decisioni molto controverse emesse dopo l'ondata di riforme degli Statuti di autonomia all'inizio degli anni Duemila: la decisione n. 247 del 2007 sullo Statuto di Valencia¹²⁰ e la decisione n. 31 del 2010 sullo Statuto catalano¹²¹. Poiché quest'ultima decisione ha avuto implicazioni profondamente significative sull'assetto asimmetrico dell'ordinamento, sarà analizzata nella sezione successiva dedicata nello specifico alle asimmetrie costituzionali. Al contrario, soffermarsi brevemente sulla decisione 247/2007 sullo Statuto di Valencia è utile per comprendere la concezione del Tribunale costituzionale sull'organizzazione territoriale dello Stato. Nella sentenza, infatti, il Tribunale ha individuato cinque principi fondamentali su cui si basa lo Stato: (i) l'autonomia e l'unità; (ii) la solidarietà tra lo Stato e le Comunità autonome, e tra Comunità autonome; (iii) l'uguaglianza dei cittadini, garantendo condizioni di base comuni nell'esercizio dei diritti in tutto il territorio; (iv) la fedeltà alla Costituzione; e (v) l'interesse pubblico generale come requisito per tutte le decisioni adottate dai diversi livelli di governo¹²². Nella decisione del 2007, come già dichiarato precedentemente nella sentenza n. 4 del 1981, la Corte ha ribadito che la sovranità nazionale appartiene al popolo spagnolo e non è il risultato di un accordo tra territori, ma una disposizione emanata dal potere costituentente con forza vincolante¹²³.

Inoltre, la Corte ha definito in dettaglio il contenuto funzionale e sostanziale delle competenze esclusive dello Stato, delimitando così l'ambito di intervento delle comunità autonome, e ha consentito un'interpretazione espansiva delle competenze dello Stato centrale con la cosiddetta "clausola orizzontale"¹²⁴. La Corte aveva già adottato in passato un approccio restrittivo nei confronti delle Comunità autonome, affermando che l'esclusività non implica che le comunità autonome abbiano funzioni complete su una determinata materia¹²⁵ e che il termine "esclusivo" non deve essere inter-

¹²⁰ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 247/2007.

¹²¹ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 31/2010.

¹²² E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 389-390.

¹²³ Cfr. Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 4/1981.

¹²⁴ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 391.

¹²⁵ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 56/1986.

pretato in termini assoluti quando viene utilizzato in uno Statuto di autonomia¹²⁶. Per quanto riguarda la “clausola orizzontale”¹²⁷, le due competenze centrali sono la disposizione sulla pianificazione dell’attività economica¹²⁸ e le garanzie di uguaglianza tra i cittadini spagnoli nell’esercizio dei diritti¹²⁹.

Un altro elemento fondamentale da considerare è l’uso che il governo spagnolo ha fatto del Tribunale costituzionale nell’orientare lo sviluppo dello Stato delle autonomie. Infatti, dopo la decisione del 2010 sullo Statuto di autonomia catalano e la conseguente riattivazione del movimento indipendentista in Catalogna, il governo spagnolo «ha utilizzato il Tribunale costituzionale per bloccare diverse vie legali delle autorità catalane»¹³⁰, soffocando il processo di consultazione in Catalogna e attribuendo alla Corte ancora più responsabilità nell’affrontare questioni politiche (e giuridiche) cruciali¹³¹. Il governo spagnolo ha persino fatto ricorso a misure di emergenza e ha adottato una legislazione che conferisce maggiori poteri al Tribunale costituzionale, consentendogli di imporre sanzioni e sospendere le autorità pubbliche che non si conformano alle sue decisioni¹³². Il governo centrale ha infine fatto ricorso all’art. 155, c. 1 della Costituzione spagnola¹³³ il giorno in cui la “Dichiarazione di indipendenza” è stata ratificata dal Parlamento catalano nel 2017. Grazie alle disposizioni contenute nell’art. 155, c. 1, il governo spagnolo ha sospeso l’esecutivo di Barcellona, ha sciolto il

¹²⁶ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 3/1981.

¹²⁷ Per maggiori dettagli, si veda E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 391-392.

¹²⁸ Tribunale costituzionale spagnolo, decisioni 125/1984, 95/1986 e 76/1991.

¹²⁹ Tribunale costituzionale spagnolo, decisioni 61/1997 e 164/2001.

¹³⁰ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 401.

¹³¹ Si vedano le decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo 31/2015, 32/2015, 138/2015 e 259/2015.

¹³² K. Kössler, *The Role of Constitutional Judges in Protecting Territorial Self-Government*, in F. Requejo, M. Sanjaume-Calvet (a cura di), *Defensive Federalism. Protecting Territorial Minorities from the “Tyranny of the Majority”*, Londra, 2022, 166.

¹³³ Costituzione spagnola - art. 155, c. 1: «Si una Comunidad Autónoma no cumplir las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general».

Parlamento catalano e ha indetto nuove elezioni regionali. È importante notare che il Tribunale costituzionale ha confermato la legittimità delle misure straordinarie e dell'invocazione dell'art. 155, c. 1. In particolare, il Tribunale ha ricordato la riluttanza della Catalogna a conformarsi alle precedenti sentenze della Corte e ha sottolineato che questa disposizione costituzionale consente solo misure temporanee e «nessuna sospensione definitiva dell'autonomia», aggiungendo che l'uso dell'art. 155 è limitato ai «casi in cui è evidente che solo in questo modo sia possibile ripristinare l'ordine costituzionale»¹³⁴.

Nel complesso, questa breve panoramica della giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo mostra come inizialmente la Corte fosse percepita come abbastanza equilibrata, oscillando tra un'interpretazione più accentratrice delle competenze dello Stato e la difesa dei poteri delle Comunità autonome. Tuttavia, dopo l'ondata di riforme degli Statuti di autonomia all'inizio degli anni Duemila, il Tribunale costituzionale ha adottato un deciso atteggiamento accentratore, diventando un attore «polarizzante»¹³⁵ oltre che «l'esecutore del governo spagnolo»¹³⁶. Ciò risulterà ancora più evidente analizzando la decisione n. 31 del 2010 sullo Statuto di autonomia catalano nella sezione seguente.

4.2. *Il Tribunale costituzionale spagnolo e le asimmetrie*

4.2.1. *Da una prima tutela alla progressiva riduzione delle asimmetrie*

Come accennato, nell'ordinamento spagnolo, lo status autonomo delle entità subnazionali è riconosciuto negli Statuti di autonomia di ciascuna Comunità autonoma, che hanno la possibilità di stabilire diversi livelli di autogoverno. Le asimmetrie iniziali tra le comunità autonome, che vedevano i Paesi Baschi e la Catalogna in una posizione differenziata rispetto alle altre Comunità istituite successivamente, si sono ridotte in modo significativo in un processo di simmetrizzazione che era già iniziato all'inizio degli anni Ottanta

¹³⁴ Tribunale costituzionale spagnolo, decisioni 89/ 2019 e 90/ 2019.

¹³⁵ N. Aroney, J. Kincaid, *Comparative Observations and Conclusions*, in N. Aroney, J. Kincaid (a cura di), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* Toronto, University of Toronto Press, 2017, 484.

¹³⁶ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 402.

con l'adozione della *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA)¹³⁷ e che è proseguito negli anni Novanta. In questo processo, il Tribunale costituzionale spagnolo ha svolto un ruolo cruciale. Infatti, in una importante decisione¹³⁸, il Tribunale ha invalidato una parte significativa della LOAPA, promulgata nel 1982 dal Parlamento statale nel tentativo di ricentralizzare i poteri e ritardare lo sviluppo dello Stato delle autonomie, in una chiara direzione di ri-simmetrizzazione. Nella sentenza, la Corte ha stabilito che il governo statale non può ridefinire unilateralmente la distribuzione dei poteri attraverso l'art. 150, c. 3 della Costituzione spagnola¹³⁹. Infatti, la Corte ha interpretato tale disposizione costituzionale come una misura straordinaria da utilizzare in circostanze molto limitate e ha sostenuto che la salvaguardia dell'“interesse generale” poteva essere raggiunta anche attraverso mezzi ordinari, come le leggi organiche¹⁴⁰. Per quanto riguarda l'asimmetria, la Corte «ha riconosciuto l'equilibrio tra omogeneità ed eterogeneità e quindi un certo grado di asimmetria come un segno distintivo dello Stato delle autonomie»¹⁴¹. Tuttavia, già in questa fase, la Corte non ha invalidato completamente la legge organica del 1982, e le parti che sono state confermate si sono rivelate decisive per una distribuzione più simmetrica delle competenze tra le Comunità autonome.

Reagendo alla tendenza dello Stato centrale verso una maggiore simmetria, nel 2004 e nel 2005 i Paesi Baschi e la Catalogna hanno proposto riforme dei loro Statuti di autonomia, per ristabilire la loro originaria posizione differenziata, anche attraverso l'introduzione di clausole di autodeterminazione. Tuttavia, entrambe le proposte fallirono, anche grazie a un forte ruolo giocato dal Tribunale costituzionale. La proposta basca del 2004 era stata dapprima respinta dal Parlamento centrale in quanto, tra le altre disposizioni, l'art. 1 del nuovo statuto avrebbe istituito una Comunità basca “liberamente associata alla Spagna”, rivendicando il proprio “diritto

¹³⁷ Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (1982).

¹³⁸ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 76/1983.

¹³⁹ Costituzione spagnola - art. 150, c. 3: «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

¹⁴⁰ K. Kössler, *The Role of Constitutional Judges*, cit., 163.

¹⁴¹ *Ibid.*

di decidere”¹⁴². In seguito al rifiuto del Parlamento centrale, l’Assemblea legislativa basca ha promulgato la legge n. 9 del 2008, con l’intenzione di indire un referendum sul “diritto di decidere” del popolo basco se rimanere parte integrante della Spagna o formare una Comunità basca indipendente. Il Tribunale costituzionale spagnolo ha dichiarato incostituzionale la legge basca con la sentenza n. 103 del 2008, sostenendo la posizione del governo spagnolo. Oltre ad aver rigettato una potenziale fonte di aumento dell’asimmetria, la decisione del Tribunale è interessante anche perché ha consolidato la visione della sovranità nazionale come appartenente esclusivamente al popolo spagnolo, vietando così la richiesta di «un referendum sull’autodeterminazione o su qualsiasi altra questione che richieda una riforma costituzionale»¹⁴³. La Corte ha affermato che, su questioni costituzionali sostanziali come la sovranità, l’autodeterminazione e la secessione, solo il potere costituente può «attraverso le dovute procedure costituzionali dare risposte pubbliche e ufficiali»¹⁴⁴, inquadrando così tale potere in termini procedurali e non politici.

4.2.2. *La decisione sullo Statuto di autonomia catalano del 2006*

Il successivo caso catalano si presenta in modo diverso. Infatti, il processo di riforma dello Statuto di autonomia catalano del 2006 era stato legalmente completato attraverso un accordo parlamentare e la ratifica tramite referendum popolare. Tuttavia, molti degli emendamenti introdotti dallo Statuto di autonomia del 2006 sono stati annullati e neutralizzati dal Tribunale costituzionale spagnolo nella controversa sentenza n. 31 del 2010¹⁴⁵. Fino a tale decisione, il ruolo fondamentale degli Statuti di autonomia nel completare il

¹⁴² P. Bossacoma Busquets, M. Sanjaume-Calvet, *Asymmetry as a Device for Equal Recognition and Reasonable Accommodation of Majority and Minority Nations. A Country Study on Constitutional Asymmetry in Spain*, in P. Popelier, M. Sahadžić (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Cham, 2019, 442.

¹⁴³ P. Bossacoma Busquets, M. Sanjaume-Calvet, *Asymmetry as a Device for Equal Recognition*, cit., 446.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Si vedano sul punto F. Biagi, *Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal constitucional*, in *Quaderni Costituzionali*, 31(1), 2011, 63-87; J.-B. Harguindéguy, G. Sola Rodríguez, J. Cruz Díaz, *Between Justice and Politics: The Role of the Spanish Constitutional Court in the State of Autonomies*, in *Territory, Politics, Governance*, 8(2), 2018, 222-40.

quadro costituzionale dello Stato regionale era generalmente accettato e gli Statuti erano considerati parte del «blocco di costituzionalità»¹⁴⁶. Al contrario, nella decisione sullo Statuto catalano, la Corte ha ignorato la natura giuridica e negoziale del nuovo Statuto e ha equiparato gli Statuti alla legislazione ordinaria (cioè alle leggi organiche), e come tali devono essere promulgati in via definitiva dal Parlamento statale. Il Tribunale costituzionale spagnolo ha inoltre ritenuto che le disposizioni sulla partecipazione della Catalogna alle istituzioni statali ed europee fossero prive di carattere normativo e dipendessero interamente dalla legislazione statale. Oltre a disattivare la maggior parte degli elementi centrali del nuovo Statuto di autonomia, la Corte ha finito per ricostruirli «in un modo che andava contro il loro significato originale e li lasciava privi di effetti giuridici»¹⁴⁷.

Non sorprende che la decisione del Tribunale sia stata accolta con molte critiche in ambito accademico, politico e pubblico. In primo luogo, la Corte è stata criticata perché ha disattivato uno Statuto riformato che era stato legalmente concordato e approvato da entrambi i parlamenti centrali e subnazionali e da un referendum. Inoltre, la Corte non ha mai spiegato apertamente perché si è discostata dalla sua precedente giurisprudenza ed è stata sottoposta a notevoli pressioni politiche per raggiungere una decisione su una questione delicata e divisiva¹⁴⁸. Lo stesso Tribunale era diviso al suo interno ed è riuscito a giungere a una decisione solo votando su diversi blocchi delle disposizioni contestate: un primo blocco comprendeva il preambolo dello Statuto e il riferimento alla Catalogna come nazione; il secondo riguardava le disposizioni dichiarate incostituzionali; il terzo le disposizioni dichiarate costituzionali; il quarto e ultimo riguardava le disposizioni «ricostruite» per renderle costituzionali¹⁴⁹. Tra le possibili ragioni che hanno portato i giudici costituzionali a prendere la loro decisione vi sono il fatto che alcuni consideravano lo Statuto una minaccia all'unità nazionale e all'integrità dell'ordinamento, che una riforma così sostanziale avrebbe dovuto essere realizzata attraverso una revisione costituzionale e che il clima politico fosse troppo controverso per introdurre tali

¹⁴⁶ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 394.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 396.

¹⁴⁹ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 389.

cambiamenti senza un più ampio consenso a livello centrale¹⁵⁰. In termini politici, per i critici della decisione, il Tribunale fu influenzato dalle forze politiche che si opponevano all'ondata di riforme degli Statuti e, piegandosi a tali pressioni, si discostò dalla precedente giurisprudenza dando un'interpretazione restrittiva del ruolo delle Comunità autonome e dei loro Statuti nello Stato delle autonomie. Al contrario, chi appoggiava la decisione del Tribunale costituzionale spagnolo sosteneva che la Corte stesse semplicemente salvaguardando il modello costituzionale introdotto dalla Costituzione del 1978.

Nel complesso, è ormai opinione diffusa che la decisione 31/2010 abbia svolto un ruolo significativo nel riaccendere i movimenti secessionisti già presenti in Catalogna¹⁵¹. In effetti, in seguito alla decisione del Tribunale costituzionale, il clima politico in Spagna e in Catalogna è diventato sempre più conflittuale, portando all'adozione della "Dichiarazione di sovranità e del diritto di decidere del popolo catalano" da parte del Parlamento catalano¹⁵², che chiedeva l'indizione di un referendum di autodeterminazione. La dichiarazione è stata impugnata dal governo spagnolo e il Tribunale costituzionale ha successivamente emesso un'altra decisione¹⁵³, dichiarando che, anche se la "dichiarazione di sovranità" era incompatibile con la Costituzione, il "diritto di decidere" poteva essere interpretato come «l'espressione di un'aspirazione politica suscettibile di essere difesa nel quadro costituzionale»¹⁵⁴. Inoltre, la Corte ha anche invitato al dialogo e alla cooperazione tra i livelli di governo, facendo così un primo passo verso il riconoscimento della propria posizione di mediatore in uno Stato multinazionale¹⁵⁵.

In conclusione, queste decisioni ci permettono di capire come il Tribunale costituzionale spagnolo, dopo un'iniziale difesa dell'autonomia territoriale e dell'asimmetria (come nella decisione 76/

¹⁵⁰ Cfr E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 388-395.

¹⁵¹ P. Bossacoma Busquets, M. Sanjaume-Calvet, *Asymmetry as a Device for Equal Recognition*, cit., 443.

¹⁵² Parlamento catalano - Risoluzione n. 13, 24 gennaio 2013.

¹⁵³ Tribunale costituzionale spagnolo, decisione 42/2014. Per un'analisi approfondita della decisione, si veda V. Ferreres Comella, *The Spanish Constitutional Court Confronts Catalonia's 'Right to Decide' (Comment on the Judgment 42/2014)*, in *European Constitutional Law Review*, 10(3), 2014, 571-90.

¹⁵⁴ E. Casanas Adam, *The Constitutional Court of Spain*, cit., 400.

¹⁵⁵ *Ibid.*

1983), abbia generalmente sostenuto la tendenza alla simmetrizzazione portata avanti dallo Stato centrale (decisioni 103/2008 e soprattutto 31/2010). Dopo queste fondamentali sentenze, Bossacoma e Sanjaume hanno concluso che l'inevitabile diversità derivante dalle competenze sancite dai diversi Statuti di autonomia sia diventata ormai secondaria¹⁵⁶.

5. Conclusioni

Come emerso nelle pagine precedenti, il sistema regionale italiano e quello spagnolo offrono alcuni spunti interessanti non solo sull'evoluzione delle asimmetrie nel tempo, ma anche sulla differenza tra *law in the books* e *law in action*. Infatti, sia in Italia che in Spagna, le asimmetrie costituzionali originariamente introdotte dalle rispettive costituzioni siano state ridimensionate da una interpretazione restrittiva ad opera delle Corti. Nell'ordinamento spagnolo, l'asimmetria iniziale tra i Paesi Baschi e la Catalogna da un lato (cioè le «nazionalità» come le definisce l'art. 2 della Costituzione) e il resto dell'ordinamento dall'altro (cioè le «regioni»), si è ridotta in seguito a una tendenza verso la ri-simmetrizzazione, attraverso l'estensione dei poteri al resto delle Comunità autonome, l'uniformazione della legislazione centrale, la centralizzazione delle pratiche e l'omogeneizzazione della giurisprudenza costituzionale. Per contrastare questa tendenza, sia la Catalogna che i Paesi Baschi hanno avanzato proposte formali per ristabilire un'asimmetria più marcata, ma entrambe le proposte di riforma degli Statuti di autonomia sono fallite. In conclusione, Bossacoma e Sanjaume sostengono che «si trattava di un'asimmetria transitoria e potenziale più che di un'asimmetria permanente ed effettiva»¹⁵⁷, e che il forte potenziale di asimmetria consentito dalla Costituzione non si è concretizzato nella sua successiva attuazione.

Il caso italiano offre un quadro ancora più sfumato sull'attuazione delle asimmetrie, in quanto anche le autonomie speciali presentano notevoli differenze tra loro, con l'istituzione del Friuli-Venezia Giulia solo pochi anni prima del resto delle Regioni ordinarie

¹⁵⁶ P. Bossacoma Busquets, M. Sanjaume-Calvet, *Asymmetry as a Device for Equal Recognition*, cit., 450.

¹⁵⁷ P. Bossacoma Busquets, M. Sanjaume-Calvet, *Asymmetry as a Device for Equal Recognition*, cit., 457.

e molto più tardi rispetto alle altre Regioni speciali, e con Sicilia e Sardegna che non hanno mai sviluppato quella che Palermo e Valdesalici definiscono «coscienza dell'autonomia»¹⁵⁸, in quanto si sono concentrate più sullo sviluppo e sul rafforzamento dei legami con il governo centrale che sul trarre vantaggio dalla loro autonomia speciale. Così, le uniche due Regioni speciali che hanno effettivamente sfruttato il loro potenziale asimmetrico, per quanto in misura diversa, sono le due regioni subalpine, ovvero la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige (e in particolare la provincia autonoma di Bolzano). Inoltre, gli sviluppi costituzionali del 1999 e del 2001 hanno cambiato significativamente il panorama del regionalismo italiano, riducendo gli spazi di asimmetria tra autonomie speciali e ordinarie. A tal proposito, è interessante richiamare quanto già osservato da Palermo e Valdesalici, i quali inquadrano il discorso sulle asimmetrie costituzionali (e quindi sul federalismo asimmetrico) in Italia come un pendolo che «oscilla selvaggiamente tra centralizzazione (simmetrica) e decentramento (asimmetrico)»¹⁵⁹. Gli autori aggiungono inoltre che queste oscillazioni hanno poco a che fare con il quadro costituzionale, ma sono piuttosto legate al dibattito politico e alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Guardando proprio alla giurisprudenza costituzionale dei due sistemi regionali, è possibile notare che entrambe le corti hanno generalmente ridotto lo spazio per le asimmetrie, sostenendo una lettura simmetrica del regionalismo. Ciò pare avvenire in particolare in situazioni di crisi, quando si ritiene che l'integrità dell'ordinamento sia in pericolo (come nel caso spagnolo) o quando contesti di emergenza fanno sì che si privilegi un accentramento dei poteri a scapito delle autonomie e delle differenziazioni (come nel caso italiano). In Spagna, le proposte di riforma basca e catalana avrebbero modificato i loro Statuti di autonomia per ripristinare le precedenti posizioni differenziate all'interno dell'ordinamento, introducendo potenzialmente un alto grado di asimmetria nello Stato autonomico spagnolo. In questo caso, il Tribunale costituzionale ha dichiarato incostituzionali entrambe le proposte, proteggendo così lo *status quo* costituzionale esistente (cioè una generale simmetria tra Comunità). Per quanto riguarda invece l'Italia, è possibile individuare

¹⁵⁸ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 304.

¹⁵⁹ F. Palermo, A. Valdesalici, *Irreversibly Different*, cit., 308.

chiaramente un punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale, in corrispondenza dei tempi di crisi attraversati dall'ordinamento regionale negli ultimi decenni, come la crisi economica del 2010 e la pandemia di Covid-19. In tali frangenti, la Corte si è orientata verso la simmetria, sostenendo la legislazione centrale e riducendo il grado di asimmetria dei poteri delle autonomie speciali. Lo stesso è accaduto per l'asimmetria nelle disposizioni fiscali, che erano state prima confermate nella decisione n. 102 del 2008 e poi ridotte nella decisione n. 37 del 2021.

Se si guarda alla giurisprudenza sull'asimmetria all'interno dei due casi, il quadro è ancora più sfumato. Nel caso italiano, la Corte costituzionale ha costantemente sostenuto la posizione differenziata delle autonomie speciali, prima e durante i periodi di crisi, considerando il principio di specialità come un elemento centrale del regionalismo italiano. Tuttavia, in tempi di crisi, l'asimmetria nei poteri e nelle disposizioni fiscali è stata drasticamente ridotta, favorendo una gestione centralizzata delle emergenze a scapito dell'asimmetria. Tuttavia, come già ricordato, nella sentenza 192/2024, la Corte sottolinea che «l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà»¹⁶⁰, aprendo quindi a una visione più accomodante delle asimmetrie intese in senso funzionale e non necessariamente come minaccia all'integrità dell'ordinamento.

In conclusione, l'analisi della giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola sembra confermare come le corti siano un fattore estremamente rilevante nei processi di (a)simmetrizzazione negli ordinamenti asimmetrici, in quanto possono facilitare oppure ostacolare il loro sviluppo e in quanto tali sono un elemento centrale nello studio delle asimmetrie nei sistemi regionali.

Abstract

Il presente contributo esplora il ruolo delle corti costituzionali nei sistemi regionali asimmetrici, attraverso un'analisi comparata della giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola. Entrambe le Corti paiono seguire una tendenza accentratrice e generalmente simmetrizzante favo-

¹⁶⁰ Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192, Considerato in diritto, 22.1.

rendo la simmetria a scapito della differenziazione, seppur con intensità diverse. Infatti, se la Corte costituzionale italiana pare più oscillante nella propria giurisprudenza, alternando fasi di compressione ad altre più accomodanti, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha nettamente favorito ri-simmetrizzazione dell'ordinamento costituzionale. Nel complesso, lo studio conferma come le corti siano un elemento fondamentale nello studio delle asimmetrie.

The article explores the role of constitutional courts in asymmetric regional systems, through a comparative analysis of the Italian and Spanish constitutional jurisprudence. Both courts seem to follow a centralising and generally symmetrising trend, favouring symmetry at the expense of differentiation, albeit with different intensities. Indeed, while the Italian Constitutional Court seems to fluctuate more in its jurisprudence, alternating phases of compression with more accommodating ones, the Spanish Constitutional Tribunal has clearly favoured re-symmetrisation of the constitutional order. Overall, the study confirms that courts are a crucial element in the study of asymmetries.