



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



**2016 FASC. III**

**(ESTRATTO)**

**MARTA MANGANARO**

**L'EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO ALLA  
LUCE DELLE RIFORME COSTITUZIONALI.  
ALCUNE OSSERVAZIONI SUL PUNTO, IN COMPARAZIONE  
CON IL MODELLO TERRITORIALE VIGENTE IN SPAGNA**

**5 DICEMBRE 2016**

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Marta Manganaro**

**L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali.  
Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale  
vigente in Spagna**

**ABSTRACT: *The work presents an overview of the evolution of the differentiated Italian regionalism taking into account the constitutional revision of 2001 and the new model outlined by the Renzi-Boschi constitutional bill. The process is then compared with the one characterizing the autonomic system in Spain, in order to highlight the existing points of contact and differences.***

SOMMARIO: 1. La “*riforma della riforma*”: il ddl Renzi-Boschi e la revisione dell’art. 116, comma 3, Cost. – 2. Le dure critiche al sistema territoriale tracciato nel 2001 ed i forti timori per il mal funzionamento del nuovo modello *ex art. 116, comma 3, Cost.* – 3. Brevi accenni generali sul modello spagnolo: *las Comunidades Autónomas*. – 3.1. Il procedimento autonomistico a quasi quarant’anni dalla sua istituzione. – 4. Considerazioni conclusive.

1. La “*riforma della riforma*”: *il ddl Renzi-Boschi e la revisione dell’art. 116, comma 3, Cost.*

Il disegno di legge di riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” presenta, tra le varie modifiche, una rielaborazione del Titolo V della parte II della Costituzione. In particolare, in questo studio, ci si vuole soffermare sulle sorti del regionalismo differenziato<sup>1</sup>, di cui all’art. 116, comma 3, Cost., introdotto originariamente con la legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>2</sup>. Com’è noto, questa disposizione manifestava l’intenzione di voler innovare il modello territoriale che, fino a quel momento, aveva adottato la Costituzione italiana: si prevedeva, infatti, una della tradizionale distinzione tra regioni speciali ed ordinarie poiché si riconosceva a queste ultime la possibilità di accedere ad «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Ciò nonostante, nel testo originale dell’attuale progetto di riforma costituzionale (art. 29 del ddl), presentato dal Governo al Senato, si proponeva l’abrogazione dell’art. 116, comma 3, Cost.: pertanto, se la riforma costituzionale del 2001 marciava verso una maggiore autonomia degli enti territoriali e, quindi, verso una “specialità diffusa”<sup>3</sup>, il Governo Renzi, invece, nel 2014, suggeriva un passo indietro, probabilmente dovuto al fallimento ed alla mancata esecuzione del regionalismo differenziato così come delineato tredici anni prima.

---

<sup>1</sup> Tra i numerosi contributi dottrinali in materia di regionalismo differenziato, v., *ex multis*, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, 54; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 143; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 73.

<sup>2</sup> S. AGOSTA, *L’infanzia «difficile» (... ed un’incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.13/2003.

<sup>3</sup> G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 47; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, cit., 69; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 21.

La proposta di abrogazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non è, però, stata accolta dalla Commissione Affari Costituzionali (11 luglio 2014), né, infine, dal Senato (art. 116, A.S. n. 1429, 8 agosto 2014), il quale ha, invece, avallato la soluzione, avanzata dalla Commissione, sia pure con delle piccole modifiche: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata»<sup>4</sup>. Pertanto, emerge chiaramente la volontà del Parlamento di mantenere questa disposizione, seppur apportando qualche modifica: continua, così, il disegno di regionalismo differenziato introdotto nel 2001.

Un'attenta analisi di questo – potenzialmente – nuovo art. 116, comma 3, Cost. porta a focalizzarsi su un altro punto cruciale di questo testo riformato: si rimarca l'importanza della condizione economico-finanziaria in cui si trova la Regione interessata a procedere verso una maggiore autonomia (“*purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*”). L'introduzione di questo inciso può sembrare non altro che un rafforzamento *ad abundantiam* di quanto si potrebbe – e si è potuto fino ad adesso – dedurre con il semplice rinvio all'art. 119 Cost. A tal proposito, qualora non si volesse semplicemente assumere che si tratti di una'espressione ridondante, si potrebbero ipotizzare due plausibili finalità del legislatore, apparentemente di segno opposto.

La prima, secondo una lettura più superficiale della disposizione, richiederebbe la previsione della condizione aprioristica dell'equilibrio del bilancio per la valutazione preventiva della capacità economico-finanziaria della Regione di procedere verso una maggiore autonomia: una sorta di prevenzione dal fallimento, volta ad aiutare le Regioni a fare delle considerazioni di opportunità *ex ante* piuttosto che trovarsi *ex post* a stimarne le conseguenze. La seconda porterebbe a considerare il presupposto del c.d. “principio dell'equilibrio in bilancio” come un limite all'avanzamento delle autonomie regionali. Infatti, nell'ambito dell'art. 81 Cost., spicca la previsione dell'ultimo comma, ai sensi del quale i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito sono stabiliti con una particolare legge del Parlamento<sup>5</sup>, che delinea, così, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare la loro realizzazione. Ciò significa riconoscere al legislatore statale una vera e propria competenza speciale di tipo esclusivo, sotto le mentite spoglie di una maggiore autonomia territoriale. Per di più, con l'introduzione del richiamo all'art. 119 Cost., si impone espressamente, senza dare luogo a (im)probabili dubbi ermeneutici, il vincolo alle Regioni, desiderose di ottenere *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, di non potervi procedere “liberamente”.

A questo punto, occorre chiedersi, però, se l'introduzione di questa condizione sia giustificata dall'effettivo peso economico che può derivare dall'accedere alle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Esiste una reale corrispondenza tra maggiore autonomia in virtù delle materie espressamente previste e oneri economico-finanziari che graverebbero sulla Regione, tale da richiedere un equilibrio in bilancio della stessa? Se

---

<sup>4</sup> La Camera dei Deputati ha approvato (Marzo 2015) questo articolo, aggiungendo un'ulteriore materia: «o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale».

<sup>5</sup> Secondo il progetto di riforma costituzionale in esame, tale legge sarebbe approvata, a maggioranza assoluta, solo dai componenti della Camera dei deputati.

così non fosse, non si spiegherebbe questo vincolo, considerato che si tratta di un requisito che pochi territori potrebbero soddisfare. Per questi motivi, non si può che dedurre che questo cambiamento, iniziato nel 2012 e portato avanti con l'attuale proposta di revisione costituzionale, sembra porsi in contrasto con il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie territoriali sancito nell'art. 5 Cost. e ascritto anche tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

In definitiva, con la riforma Renzi-Boschi è stata votata, da una parte, la permanenza dell'art. 116, comma 3, Cost., ma, dall'altra, sono state introdotte modifiche che anziché favorire l'eventuale attuazione di questa disposizione, ne propiziano il tramonto definitivo: ci troviamo di fronte a proposte di maggiore autonomia senza la corrispondente presenza di presupposti normativi, politici e finanziari necessari per potervi procedere.

Posto che ancora non siamo in presenza di un cambiamento definitivo, dovendosi prima attendere i risultati del referendum costituzionale, ci si propone, in questo contesto, di sviluppare brevi riflessioni sul regionalismo italiano in comparazione con il sistema territoriale adottato in Spagna con le *Comunidades Autónomas* al fine di evidenziare gli aspetti comuni e le divergenze che sussistono tra i due modelli, sia rispetto alle modifiche introdotte nell'ordinamento italiano nel 2001 sia a quelle che si prospettano con il nuovo testo di riforma della Costituzione.

## *2. Le dure critiche al sistema territoriale tracciato nel 2001 ed i forti timori per il mal funzionamento del nuovo modello ex art. 116, comma 3, Cost.*

Con la legge n. 3 del 2001 di riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione si è intervenuto sul principio di specialità: l'autonomia ordinaria è diventata ulteriormente differenziabile per le regioni di diritto comune che ne facciano richiesta, secondo la procedura delineata dall'art. 116, comma 3, Cost. Ciò che caratterizza questa "specialità diffusa" è il rispetto dei principi del c.d. federalismo fiscale<sup>6</sup> (art. 119 Cost.) senza le parziali eccezioni previste per il finanziamento del nucleo essenziale delle competenze riconosciute alle specialità storiche. Il sistema di finanziamento di queste ultime fu, infatti, pensato per una specialità territoriale limitata, per cui sarebbe stato insostenibile in un quadro di una autonomia maggiormente estesa<sup>7</sup>.

La riforma costituzionale del 2001 ha, però, fallito sotto diverse prospettive. Alcuni<sup>8</sup> hanno parlato di "decostituzionalizzazione della Costituzione" o, comunque, di un uso più politico che giuridico della Costituzione: vale a dire, un'interpretazione variabile della Carta fondamentale a seconda dell'orientamento politico prevalente in un determinato periodo storico. La politicizzazione della Costituzione avrebbe consentito, infatti, una serie di scelte legislative contraddittorie rispetto alle previsioni costituzionali del nuovo Titolo V, soprattutto per quanto concerne i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Nonostante la riforma del Titolo V sembrasse incentrarsi sulle autonomie – in particolare con gli artt. 114, primo comma, 117, Cost. in materia di potestà legislativa e

---

<sup>6</sup> Per ulteriori approfondimenti, v. G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del federalismo fiscale in Italia*, in *Le Regioni*, 5/2002, 977 ss; E. PFÖSTL, *Il federalismo fiscale*, Roma, 2008; E. BUGLIONE, *Il federalismo fiscale in Italia: stato attuale e prospettive*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1/2010, 123 ss.

<sup>7</sup> A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, Bologna, 2004, 73 ss.

<sup>8</sup> A. RUGGERI, *La forza della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.

con l'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali – non si può affermare che la legislazione nazionale sia rimasta emarginata; al contrario, si potrebbe obiettare che, malgrado la riforma del 2001, non sia mutato il quadro precedente in tema di rapporti tra legge nazionale e regionale. Siamo ben lontani dalla potestà prevalente della legislazione regionale (art. 117 Cost.) e dall'autonomia degli enti locali garantita dall'art. 114 Cost. Tra l'altro, questa interpretazione a favore della legislazione statale è stata ribadita dalla Corte costituzionale in numerose sentenze<sup>9</sup>: tra queste, con la [n. 274 del 2003](#)<sup>10</sup>, la Corte precisava che lo Stato e gli enti previsti dall'art. 114 Cost. potessero considerarsi parimenti ordinati per le posizioni costituzionali e non anche per le funzioni svolte.

Ad ogni modo, non ha giovato all'attuazione di questo nuovo Titolo V il grave stato di crisi economica in cui da anni versa il Paese. Tale situazione ha, infatti, costretto i vari Governi a emanare una serie di decreti-legge in materia economico-finanziaria e ad introdurre specifiche norme nelle leggi finanziarie per ridurre il deficit e ad approntare riforme strutturali per favorire la crescita del Paese. Nel tempo si sono adottate leggi<sup>11</sup> che, all'atto pratico, non hanno raggiunto i risultati sperati, ma, al contrario, hanno

---

<sup>9</sup> Quale punto di partenza della fase che ha visto il contributo maggiormente significativo della Corte, è doveroso ricordare la [sentenza n. 303 del 2003](#) (a commento della quale si segnalano *ex multis*, A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 1/2004): quest'ultima ha dato l'avvio ad un filone giurisprudenziale ampio ed articolato, il quale da un lato ha consentito di estendere – sulla base del principio di sussidiarietà – l'ambito delle competenze statali rispetto alla lettera della Costituzione, dall'altro ha promosso forme di concertazione e di collaborazione con le regioni, a salvaguardia delle attribuzioni loro conferite. Ad esempio, nel caso in cui le Regioni non provvedessero a legiferare, in forza del principio di auto-completamento dell'ordinamento giuridico, la legislazione statale poteva svolgere, nelle stesse materie, una funzione legislativa suppletiva, in virtù del fatto che essa, a differenza di quella regionale, ha efficacia sull'intero territorio nazionale. La Corte Costituzionale, per avallare questa tesi, ha fatto riferimento al principio della "desumibilità" dei principi applicabili alla legislazione regionale da quella statale vigente: lo Stato poteva, quindi, continuare a regolamentare in modo unitario e coordinato l'ordinamento orientando concretamente l'attività futura delle regioni e finendo, nella peggiore delle ipotesi, per determinare una situazione di immobilità di queste ultime, non invogliate a elaborare una normativa che avrebbe potuto essere smentita e cancellata dall'immediata statuizione dei principi di fonte statale, imprescindibile vincolo per la legge regionale.

Incisivo è stato il ruolo della Corte anche in merito alla determinazione della potestà legislativa dello Stato in materia di "coordinamento della finanza pubblica" riconoscendo una espansione progressiva ed inarrestabile, tale da ridurre sensibilmente gli spazi di autonomia finanziaria che si pensavano garantiti sia dalla collocazione di tale competenza legislativa tra quelle "concorrenti" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., sia dalla formulazione dell'art. 119 Cost. a seguito della riforma del 2001. In tal senso, sono state determinanti le sentenze nn. [182 del 2011](#), [139](#) e [211 del 2012](#).

<sup>10</sup> Sulla quale, A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003; R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003; D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in *Le Regioni*, 6/2003; F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in *Federalismi.it*, 2003; R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2003.

<sup>11</sup> A titolo esemplificativo, leggi n. 131/2003, n. 11/2005, n. 49/2009 e successivi d.lgs. n. 216/2010, n. 23/2011, n. 118/2011 e n. 68/2011.

ridimensionato qualsiasi prospettiva autonomistica<sup>12</sup>. Sostanzialmente, il grosso limite della riforma del 2001 è stato quello di attribuire alle Regioni ampie potestà legislative e contestuali grosse responsabilità di governo del territorio senza una effettiva e adeguata corrispondenza di risorse finanziarie utili al sostentamento delle stesse. Pertanto, il rilancio delle autonomie non è avvenuto anche per scelte statali contraddittorie e ben spesso avallate dalla giurisprudenza costituzionale.

Ritornando alla disposizione che qui interessa, occorre sottolineare che l'art. 116, comma 3, Cost. non subirebbe grandi mutamenti con la nuova legge di riforma: di per sé, le piccole modifiche inserite non sono particolarmente rilevanti in quanto, da una parte, sono diretta conseguenza di altri cambiamenti (come il venir meno della competenza concorrente che evidentemente comporta l'eliminazione del riferimento alle materie previste dall'art. 117, comma 3, Cost.) e, dall'altra, costituiscono solo dei piccoli accorgimenti sul piano tecnico-procedurale che non alterano molto la situazione precedente.

Da un punto di vista quantitativo, sembrerebbe che questa potenziale opportunità di maggiore autonomia sia stata fortemente compressa: l'eliminazione della potestà legislativa concorrente comporterebbe il venir meno di ben ventuno materie suscettibili di essere ricomprese tra quelle del terzo comma dell'art. 116 Cost., sebbene ne sarebbero aggiunte poche altre. La riforma prevedrebbe sette materie rispetto alle ventitré attuali (senza contare le varie sottocategorie, il che, ad ogni modo, non muterebbe la sproporzione finale). In realtà, tale diminuzione si può bilanciare con l'assegnazione alle Regioni, ai sensi del riformato art. 117, comma 3, Cost., della competenza residuale per quelle materie non espressamente attribuite allo Stato. Difatti, ciò che desta un po' di preoccupazione non è tanto la quantità, ma la qualità. Sebbene, nel 2001, fosse concesso il raggiungimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" attraverso molte più materie, i dati ci dimostrano come le difficoltà riguardassero, in realtà, più la qualità dell'oggetto competenziale, ossia il suo contenuto o la sua interpretazione concreta, che l'astratta possibilità di aspirare ad avere più settori di prerogative legislative. Precedentemente si è detto come necessario sia stato l'intervento della Corte costituzionale per dirimere alcuni conflitti in ordine alla comprensione delle materie individuate dal legislatore. Anzi, questa poca chiarezza ha consentito di avallare esiti più centralistici che autonomistici: pertanto, l'art. 116, comma 3, Cost. rappresentava una disposizione innovatrice rispetto al tradizionale modello territoriale italiano, ma allo stesso tempo la sua indeterminatezza è andata a scapito dell'autonomia regionale e a beneficio della (ri)affermazione dell'autorità statale.

Da questo punto di vista, non vi è stato alcun passo in avanti con la riforma ad oggi in esame. Piuttosto potremmo constatare esattamente il contrario. Se, com'è accaduto, la Corte costituzionale, dal 2001 ad oggi, ha tentato di chiarire il significato di formulazioni legislative poco limpide estrapolando un senso divenuto, con il tempo, sufficientemente nitido<sup>13</sup>, un mancato intervento di "interpretazione autentica" da parte del legislatore o, peggio, l'introduzione di nuove formule lessicali<sup>14</sup>, sempre molto generiche e di non immediata comprensione pratica, fanno ben temere che l'aspirazione a maggiori autonomie sia lontana dal concretizzarsi.

---

<sup>12</sup> Basti pensare al c.d. "federalismo demaniale", introdotto con il d. lgs. n. 85/2010 ( in attuazione della legge delega n. 49/2009) che ha raggiunto scarsi risultati (v. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, 173 ss).

<sup>13</sup> G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Regioni*, 1/2015, 3 ss., 8.

<sup>14</sup> E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 176.

Ad esempio, permangono i dubbi in relazione alle materie relative all'istruzione ed altri sopravvengono in ordine alla tutela dei beni culturali. Quanto al primo caso, il riformato art. 116, comma 3, Cost., rinvia alla lett. n) dell'art. 117, comma 2, Cost., il quale denomina la materia "disposizioni generali e comuni sull'istruzione". A prescindere dall'interrogativo che suscita l'aggettivo "comuni", trattandosi di materie che una Regione chiede di disciplinare essa stessa da sola<sup>15</sup>, permane la discrasia con l'art. 33, comma 2, Cost., il quale dispone «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione». Per quanto riguarda i beni culturali, quale sarà, poi, la differenza tra la "valorizzazione" di tali beni e la "promozione" dei beni ambientali, espressioni rispettivamente menzionate dai riformati artt. 117, comma 2, lett. s) e 117, comma 3, Cost.? E cosa s'intende esattamente per "programmazione strategica" della ricerca scientifica e tecnologica, ex art. 117, comma 2, lett. n), Cost. come modificato dalla riforma in oggetto?

Per ciò che attiene alle piccole modifiche tecnico-procedurali, a parte le riflessioni illustrate sulla condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, è legittimo domandarsi perché il legislatore abbia voluto inserire la possibilità per cui la richiesta per ottenere forme maggiori di autonomia possa essere avanzata, oltre che dalla Regione interessata, anche da un altro soggetto. Se nella maggior parte dei casi, il legislatore dimentica, omette o risparmia sulle parole, qui potremmo trovarci nella circostanza inversa per cui queste avanzano. E se svista non è, chi, oltre la Regione, potrebbe esercitare tale iniziativa? Se da una parte è plausibile ipotizzare l'intervento del Governo, dall'altro è lecito chiedersi quale interesse possa avere quest'ultimo a privarsi di una competenza. Si vuole solo dimostrare "a parole" che questa norma non sia neppure lontanamente anti-autonomista, ma che anzi il Governo intervenga direttamente per consentire la sua – alquanto improponibile – attuazione in favore di una regione? L'indeterminatezza della disposizione potrebbe dare a luogo a tanti interrogativi e a poche risposte, le quali potrebbero arrivare in un secondo momento qualora qualche regione decidesse di intraprendere questa via.

Permane l'intesa tra Stato e regione interessata e la legge dello Stato, che ne deriva, continua ad essere frutto della volontà congiunta di entrambe le Camere: viene eliminato, invece, il riferimento alla maggioranza assoluta. Ma queste, come si accennava *supra*, sono solo piccole correzioni che nulla cambiano del cuore del problema. La disposizione in esame, pertanto, rimane vuota senza delle leggi di attuazione che ne determinino il contenuto<sup>16</sup>. E se sono passati quindici anni dalla sua introduzione senza che niente sia accaduto, come possiamo essere, ad oggi, fiduciosi di un cambiamento in positivo? Il legislatore è ritornato sull'art. 116, comma 3, Cost., non eliminando i dubbi, neppure riducendoli: in realtà, le modifiche apportate a questa disposizione sembrerebbero dar luogo a nuove incertezze.

### 3. *Brevi accenni generali sul modello spagnolo: las Comunidades Autónomas*

In Spagna, il singolare processo evolutivo del sistema autonomistico<sup>17</sup> ha seguito sin dall'inizio una linea diversa dal modello regionale italiano. La struttura territoriale

---

<sup>15</sup> IVI, 208.

<sup>16</sup> A. MORELLI, *La riforma costituzionale e la difficoltà di fare previsioni (soprattutto riguardo al futuro)*, intervento al Seminario di studio su *Il referendum sulla riforma costituzionale: argomenti a confronto* (Messina, 6 giugno 2016), in *Diritti regionali*, 3/2016, 585.

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti, G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Valencia, 2004.

spagnola costituisce un esempio di autonomie territoriali più avanzato rispetto al sistema italiano, motivo per cui ha rappresentato uno dei modelli presi in considerazione dal legislatore in Italia all'atto di formulare l'art. 116, comma 3, Cost. nel 2001. In realtà, l'elaborazione finale del Titolo VIII della Costituzione spagnola del 1978 (o CE) mostra un tipo di organizzazione territoriale che non coincide esattamente con nessuno dei modelli che si possono incontrare nel panorama del costituzionalismo comparato.

Effettivamente, l'*Estado autonómico español* (o come si è anche chiamato, *Estado de las autonomías*) non risponde alle caratteristiche proprie di uno Stato centralizzato, anche se non può qualificarsi né come un vero e proprio Stato federale, né come uno Stato regionale. La dottrina spagnola non è pienamente concorde circa la natura giuridica da attribuire al sistema istituzionale spagnolo: tra le varie ipotesi, c'è chi non dubita del carattere federalista<sup>18</sup>, chi preferisce parlare di “transizione verso il federalismo”<sup>19</sup> e chi, più cauto, si limita a constatare un'essenza ibrida<sup>20</sup>. Certo è che, a quasi quarant'anni dall'approvazione della Costituzione, lo stadio evolutivo a cui è giunta la struttura territoriale dello Stato spagnolo è notevole a tal punto che il livello di decentramento delle Comunità autonome è simile a quello di molti stati federali.

Anche questo sistema presenta la possibilità di tracciare una linea di demarcazione tra le *Comunidades Autónomas Históricas* (*Galicia, Catalunya e País Vasco*), ossia quelle che vantano un'autonomia addirittura precedente anche al regime franchista e, dunque, risalente alla seconda Repubblica (1931), e tutte le altre. Ciò che risalta maggiormente, però, è che nella Costituzione spagnola non esiste alcuna norma corrispondente all'art. 131 Cost., vale a dire una disposizione che elenchi gli enti territoriali di cui si compone lo Stato spagnolo. La *Constitución* si “limita” ad enunciare il concetto di autonomia (art. 2 CE<sup>21</sup>), lasciando liberi, chiaramente entro certi limiti, le comunità autonome di avvalersene e costituirsi come tali<sup>22</sup>: potremmo definirlo un sistema di autonomia “aperta”. Nel modello spagnolo, infatti, la differenziazione tra le *Comunidades* (o CCAA) si deve al fatto che si può accedere ad un diverso grado di autonomia, a seconda del procedimento che l'ente territoriale intraprende. Per questo motivo, si parla di “autonomia a doppia velocità”: diversi punti di partenza (*rectius* di autonomia), che non precludono, sussistendo i requisiti, che si possa giungere all'uniformità dei vari enti territoriali<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías*, in *Revista de Estudios políticos*, 81/1993, 73 ss.

<sup>19</sup> T. FONT Y LLOVET, *Il processo di “federalizzazione” in Spagna: l'organizzazione amministrativa*, in *Ist. Federalismo*, 1/2000, 151.

<sup>20</sup> R. L. BLANCO VALDES, *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012; E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014, 16.

<sup>21</sup> Art. 2 CE: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*». Da qui deriva la necessità di coniugare la diversità territoriale con l'unità nazionale.

<sup>22</sup> Si tratta del cosiddetto “principio dispositivo” o “di volontarietà” dedotto dal combinato disposto degli artt. 2, 137, 143 e 151 CE. Tale principio è possibile riscontrarlo nell'art. 116, comma 3, Cost. poiché attribuisce alle Regioni ordinarie la facoltà di “differenziarsi” per raggiungere maggiori livelli di autonomia. Si rimanda, a tal proposito, a G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del “neoregionalismo” in Italia*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazioni europee e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 16.

<sup>23</sup> La disciplina costituzionale delle distinte vie di accesso all'autonomia delle CCAA (la “via lenta” ex art. 143 CE, la “via rapida” ex art. 151 CE, la disp. trans. II CE) fu successivamente integrata dalla LOAPA (*Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*). Si tratta di un sistema competenziale aperto e asimmetrico in quanto le CCAA della “via rapida” accedevano ad un'autonomia maggiore contestualmente alla presentazione dell'istanza ex art. 151 CE, mentre le altre, intrapreso il “percorso lento” ex art. 143 CE,

Con le riforme degli Statuti di autonomia del 1994 ed il trasferimento delle competenze in materia di istruzione e sanità a tutte le comunità autonome, può dirsi sostanzialmente concluso nel dicembre del 2001 il processo di livellamento delle competenze tra le stesse, che però non conduce ad una completa omogeneità. Le differenze, tuttora persistenti, sono dovute ai c.d. *hechos diferenciales*, ossia situazioni di fatto, costituzionalmente riconosciute in alcune Comunità Autonome, che fungono da limite ad una equa distribuzione delle competenze.

### 3.1. *Il procedimento autonomistico a quasi quarant'anni dalla sua istituzione.*

L'intensità del processo di decentralizzazione che ha attraversato l'ordinamento spagnolo in quasi quarant'anni di esperienza costituzionale ha causato un lento ed inesorabile progresso dell'autonomia ed un corrispondente arretramento delle istituzioni centralistiche ed unitarie. È chiaro che il trasferimento di competenze dallo Stato alla Comunità e, più in generale, i passi avanti compiuti nel decentramento dei vari settori dell'amministrazione, hanno sollecitato interventi, soprattutto in ambito finanziario, legislativi e giurisprudenziali di coordinamento ed interpretazione delle disposizioni normative poco chiare. Occorre, infatti, fare dei brevi cenni su questi due profili per osservare più da vicino l'evoluzione autonomistica in Spagna.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, diverse riforme sono state realizzate per rinforzare i principi costituzionali di coordinazione e collaborazione finanziaria e quello di solidarietà *ex art. 156 CE*. In Spagna funziona secondo due diversi regimi di autonomia: quello forale, applicato solo alla Comunità del *País Vasco* e a quella di Navarra, e quello comune, adottato dal resto delle CCAA. Per molto tempo, a queste ultime, è stata riconosciuta un'autonomia finanziaria poco bilanciata, poiché la loro indipendenza si riversava nella determinazione delle spese, ma non anche delle entrate: difatti, fino alla metà degli anni '90, i trasferimenti statali hanno rappresentato la forma principale di finanziamento<sup>24</sup>. Per tale ragione, nel 1996 e nel 2001, sono state attuate due riforme di questo sistema, ispirate ai principi del federalismo fiscale che hanno comportato una riduzione dei trasferimenti statali, ma contestualmente un aumento di libertà relativamente ai proventi dei tributi ceduti dallo Stato. Le CCAA del regime forale, invece, hanno adottato sin dall'inizio un regime d'imposizione fiscale autonomo, con pieno potere impositivo: vale a dire, maggiori risorse per abitante rispetto a quelle previste per le altre *Comunidades*.

Tale asimmetria fiscale ha destato, naturalmente, l'attenzione di molti, giuristi e non, poiché si era in presenza di una situazione in netto contrasto con i principi di uguaglianza territoriale e di non-discriminazione tra i diversi territori<sup>25</sup>.

Quanto al contributo della giurisprudenza costituzionale, in Spagna, come anche in Italia, centrale è stato il ruolo del *Tribunal Constitucional*. Questo, infatti, ha, inizialmente, dato un'interpretazione della distribuzione delle competenze più favorevole

---

potevano conformarsi solo dopo che fossero trascorsi almeno cinque anni acquisendo le competenze menzionate nell'art. 148 CE.

<sup>24</sup> E. GIRÓN REGUERA, *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna*, [www.crdc.unige.it/docs/articles](http://www.crdc.unige.it/docs/articles), 2006.

<sup>25</sup> Basti ricordare quanto espresso da S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di uguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, 1/2009, 33 ss. Secondo l'A., infatti, l'asimmetria competenziale implica inevitabilmente diverse esigenze di finanziamento, il che pregiudica l'uguaglianza dei diritti e dei doveri dei cittadini.

alla posizione dello Stato, privilegiando il criterio accentratore rispetto a quello autonomista nel rapporto tra Stato e Comunità autonoma. Ciò nonostante, non sono mancate occasioni in cui i giudici costituzionali hanno ripreso il legislatore statale per aver ecceduto dalla propria sfera di competenza prevista in Costituzione, sulla base di interpretazioni oltremodo vantaggiose per se stesso. Si rammenta, infatti, la sentenza n. 61 del 1997, in materia di ordinamento urbanistico, in cui il *Tribunal* ha affermato che il Parlamento nazionale non poteva creare diritto suppletorio in maniera sistematica, senza un'effettiva esigenza di fondo<sup>26</sup>; non è possibile, cioè, che lo Stato intervenga nei casi in cui questo costituirebbe solo una maniera illegittima di ridurre l'ambito dell'autonomia politica delle Comunità. Sostanzialmente, si raggravano le disposizioni costituzionali così da permettere allo Stato di coordinare l'ordinamento, assumendo un ruolo preminente anche al di là di quanto costituzionalmente indicato.

Il *Tribunal* ha, più volte<sup>27</sup>, dichiarato l'illegittimità di una legge dello Stato, che facesse abuso dei c.d. "titoli competenziali orizzontali", ossia una disciplina unica comune a tutto l'ordinamento spagnolo chiaramente di competenza statale, quale, ad esempio, quella dei diritti fondamentali e la c.d. clausola commerciale: la Corte è, nuovamente, intervenuta per fermare ipotesi illegittime di raggio delle disposizioni costituzionali a danno delle CCAA<sup>28</sup>. Importanti sentenze del *Tribunal Constitucional* si registrano anche sul tema dell'autonomia finanziaria delle CCAA<sup>29</sup>.

Pertanto, l'intervento costante della giurisprudenza costituzionale denota una rilevante fragilità giuridica del modello autonomistico spagnolo che non favorisce la sua evoluzione in positivo. Il carattere aperto e indeterminato di certi aspetti fondamentali della Costituzione spagnola è uno dei grandi rimproveri che si può muovere al Legislatore.

In questa prospettiva, ben si colloca il progetto di riforma federale<sup>30</sup> dello Stato per dotare il sistema di regole più chiare ed efficaci affinché l'ordinamento giuridico, da una

---

<sup>26</sup> *Tribunal Const.* sent. n. 61/1997, F.J. 12.c: « [Hay que] considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad. [...] Tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyan y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, ni puede justificar una actuación administrativa en ámbito de competencia autonómica»

<sup>27</sup> V. *Tribunal Const.* sentt. nn. 125/1984, 95/1986, 76/1991, 101/2005, 8/2016.

<sup>28</sup> Si veda quanto affermato dal *Tribunal Constitucional* nella sent. 233/1999, F.J. 4 a): « [...] del principio de Ley formal en la determinación de las bases [...] no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes. [...] las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas. Dicho aserto [...] resulta de mayor aplicación si cabe a aquellos casos en los que nos encontramos no ante la falta de invocación formal por parte del legislador estatal (o autonómico) del título competencial en el que se apoya para aprobar una determinada Ley, sino [...] ante una hipotética selección errónea de dicho título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal.»

<sup>29</sup> V. *Tribunal Const.* sentt. nn. 192/2000, 289/2000, 13/2007, 31/2010, 60/2015.

<sup>30</sup> Diversi partiti politici, negli ultimi anni, hanno affrontato questo tema (PSOE, PSC, Podemos, IU, UpyD).

Interessante si presenta la relazione del *Consejo de Estado* sulle prospettive che aprirebbe una riforma in tal senso (v. "Informe sobre las modificaciones de la Constitución española", in [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)). Tra i numerosi contributi dottrinali, in proposito, si rimanda, *ex multis*, a J. J. SOLOZÁBAL, *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, 2014; E. AJA, *Estado Autonómico*, cit.; J. CAGIAO Y

parte, funzioni evitando abusi da parte dei poteri pubblici e conflitti tra i diversi livelli di autorità e, dall'altra, scaturisca il consenso più ampio da parte del nazionalismo basco e catalano in modo che abbandonino le spinte secessioniste<sup>31</sup>. Fra le varie modifiche, si propongono: la separazione verticale dei poteri, con l'aggiunta di un sistema giudiziario proprio per le CCAA; la definizione della distribuzione delle competenze; la creazione di un vero e proprio *Senado territorial* che permetta alle diverse nazionalità e alle CCAA, in generale, una effettiva rappresentazione affinché possano esercitare la funzione di contrappeso, controllo e partecipazione nel processo legislativo federale<sup>32</sup>. In particolare, nell'accordo firmato ad agosto tra il *Partido popular* e *Ciudadanos* emergono la volontà di “*defender la unidad de España como Nación de Ciudadanos libres e iguales*” e l'obiettivo di “*mantener un compromiso firme en defensa de la soberania nacional y contra todo intento de convocar un referéndum de secesión de cualquier parte del territorio nacional*”<sup>33</sup>. Così come il *Comité Federal del PSOE* ha ribadito l'importanza di aprire un dialogo con le forze politiche per affrontare i seri problemi di sfiducia nei confronti del sistema territoriale spagnolo, in particolare per “*recuperar la normalidad institucional con Cataluña*”<sup>34</sup>. Attualmente, dopo quasi un anno di *impasse* istituzionale, è difficile fare dei pronostici sull'avvenire delle riforme in Spagna, soprattutto a fronte di un governo che si è formato su un appoggio parlamentare che appare poco stabile. Pertanto, sarà compito del Governo tener conto degli accordi politici che lo hanno sostenuto per evitare di incorrere in responsabilità politica.

#### 4. Considerazioni conclusive.

Sebbene l'organizzazione territoriale spagnola ed italiana siano sempre state inquadrare in due diversi modelli territoriali per effetto di innate differenze tra i due, ad oggi è dato constatare che, nel corso del tempo, l'evolversi di tali sistemi ha attenuato notevolmente le divergenze, malgrado tali modifiche spesso siano rimaste solo sulla carta.

Il dettato costituzionale di entrambi gli ordinamenti in esame originariamente prevedeva due modelli diversi: maggiormente definito nel sistema italiano con l'individuazione a monte di venti regioni, di cui cinque ad autonomia speciale, e meno in quello spagnolo, dove di determinato vi era solo l'astratta possibilità di accedere all'autonomia.

Nel tempo, anche in Spagna si delineavano due tipologie territoriali, distinte dal diverso grado di autonomia, ma, ciò nonostante, molto lontane dal disegno costituzionale italiano. Infatti, sebbene si presentasse tale frammentazione, si aspirava ad una omogeneità della autonomia territoriale. In Italia tale percorso iniziava, almeno formalmente, nel 2001, prospettando la possibilità per le Regioni ordinarie di fare

---

CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, 2014.

<sup>31</sup> È bene ricordare, infatti, che il modello autonomistico spagnolo fu, soprattutto, frutto di un compromesso per dare risposte alle rivendicazioni catalane e basche. Il disegno originario prevedeva un peso maggiore per le Comunità con una lunga tradizione di lotta per l'autonomia politica, sebbene, poi, si giunse al famoso “*café para todos*”, ossia il raggiungimento dell'autogoverno da parte degli altri territori. Cfr. J. CAGÍAO Y CONDE, *La crisis del modelo de Estado en España y la reforma federal*, in *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 15/2015.

<sup>32</sup> J. CAGÍAO Y CONDE, *Is federalism a viable option in Spain?*, in *Politics in Spires*, 2015, 2.

<sup>33</sup> *Bloque IV*, n. 120-121, de “*150 compromisos para mejorar España*” in *estaticos.elmundo.es*.

<sup>34</sup> *Resolución Comité Federal del PSOE*, 23 ottobre 2016, 4.

richiesta di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, così da estendere, in un certo qual modo, quella specialità che, fino ad allora, aveva riguardato solo cinque regioni.

Nel frattempo, alcune zone della Spagna sentivano sempre più stretto quel modello che ben funzionava all’inizio, a fronte di particolari necessità e condizioni storiche. I movimenti indipendentisti, baschi e catalani in particolar modo, promuovevano sempre più frequenti manifestazioni di natura separatista, come a voler dimostrare che quel modello territoriale non rispondeva più alle nuove esigenze sociali, culturali ed economiche. In particolare, nel 2014, si assisteva in *Cataluña* al referendum, dichiarato incostituzionale dal *Tribunal Constitucional*<sup>35</sup>, che rimetteva alla volontà dei catalani la scelta di continuare a far parte o meno dello Stato spagnolo.

In Spagna, dunque, si dibatteva sulla necessità di fare un passo in avanti verso una maggiore determinazione del modello esistente in senso federalista. In Italia, invece, con la riforma della parte seconda del Titolo V della Costituzione, con la quale ci si è avvicinati al modello spagnolo, ci si prefiggeva di rafforzare le autonomie regionali. Alcuni<sup>36</sup> ritenevano, troppo prematuramente, si potesse già parlare di federalismo; altri<sup>37</sup>, più radicalmente, consideravano che l’ordinamento italiano non solo non sembrava avere i caratteri propri di un vero modello federalista, ma neppure si dimostrava un esempio di regionalismo ben riuscito.

È evidente, quindi, come la struttura territoriale dei due paesi in parola si differenzia dal fatto che, nel cammino verso una maggiore decentralizzazione, l’uno (Italia) si trova al seguito dell’altro (Spagna). Pertanto, si potrebbe forse ritenere che il riferimento al modello spagnolo, durante i lavori preparatori pre-riforma 2001, potesse servire da *input* positivo per l’Italia. D’altra parte, però, l’esperienza spagnola ci insegna come la previsione di un’aperta ed indeterminata facoltà di autonomia sia degenerata in forti pretese di indipendentismo, incoraggiando i movimenti nazionalisti a chiedere sempre di più così da minacciare di sgretolare l’unità dell’ordinamento spagnolo. In Italia, la previsione nell’articolo 116, comma 3, Cost. non dovrebbe, in linea di principio, poter sfociare in una tale situazione, essendo individuate a monte le materie in cui esercitare condizioni particolari di autonomia, anche se un problema di indeterminatezza dei contenuti non è certo mancato.

Ad ogni modo, anche con l’attuale riforma, nonostante le contraddizioni che si sono sottolineate sopra, l’Italia continua a sostenere la prospettiva del regionalismo differenziato: lo dimostra, infatti, la scelta legislativa di mantenere l’art. 116, comma 3, Cost. Altro discorso è che si tratti di iniziative che rimangono solo sulla carta. Sul piano strettamente testuale, a prescindere da eventuali valutazioni che si potranno muovere in seguito all’applicazione della riforma in esame, non si può che constatare l’intenzione del legislatore di sostenere nuove forme di specialità e, dunque, di consentire l’adesione a nuove forme autonomistiche a tutte le regioni interessate. Per questo motivo, all’interno di questo procedimento riformatore, quanto meno sul piano del regionalismo

---

<sup>35</sup> *Tribunal Const.* sent. n. 42/2014.

<sup>36</sup> F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, 2004, Milano, 44.

<sup>37</sup> E. BALBONI, *Dal federalismo gridato al regionalismo possibile*, in E. Bindi e M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo: teoria e prassi nell’attuale fase storica*, 2006, Milano, 17.

differenziato, sia consentito distinguere un atteggiamento più cauto e centralista del governo da uno più progressista ed autonomista del legislatore<sup>38</sup>.

La vera scommessa, qualora nel referendum prevalgano i “sì”, è che non si ripeta l’inerzia legislativa registrata negli anni passati. L’assenza di provvedimenti legislativi, a causa della mancanza delle condizioni politico-istituzionali, ha rappresentato il vero ostacolo alla concretizzazione della riforma del 2001. Per questo motivo, l’attuale riforma se non avrà la prontezza di rimediare agli errori fatti in passato, porterà ad un nuovo fallimento. Rappresenta, dunque, la prova del nove sull’effettiva volontà (politica, per l’appunto) di mantenere viva una tale disposizione e, così, di provvedere ad una modifica in senso ampio dell’assetto territoriale<sup>39</sup>.

In conclusione, non essendo ancora certo l’esito della riforma, è lecito chiedersi: in caso di risultato negativo del referendum, di possibili nuove riforme, sarà nuovamente preso in considerazione l’art. 116, comma 3, Cost. o verrà definitivamente dimenticato? Oppure, anche senza nuove riforme, sarà attuato l’art. 116 Cost. oggi vigente?

---

<sup>38</sup> Si veda, infatti, come sottolineato nel par. 1, il passaggio dalla proposta di abrogazione dell’art. 116, comma 3 Cost., secondo il disegno originario della riforma costituzionale presentato dal Governo, a quella contraria per la salvaguardia del testo da parte della Commissione Affari Costituzionali, successivamente avallata dal Senato.

<sup>39</sup> A tal proposito, occorre ricordare il contributo fondamentale, in Spagna, dei “patti autonomici” tra le forze politiche maggioritarie, che hanno svolto un’importante funzione di determinazione delle regole generali per incoraggiare il processo di differenziazione delle politiche territoriali (v. E. AJA, *El Estado autonómico*, Madrid, 1999, 61 ss).