



M. MONTI, *FEDERALISMO DISINTEGRATIVO? SECESSIONE E ASIMMETRIA IN ITALIA E IN SPAGNA*, GIAPPICHELLI, TORINO, 2021

RECENSIONE*

SILVIA FILIPPI**

1. L’opera monografica di Matteo Monti affronta la questione, di grande rilevanza per il diritto costituzionale italiano e comparato, concernente la formalizzazione dell’asimmetria come strumento di riduzione o di impulso rispetto al presentarsi di istanze secessioniste nell’ambito di sistemi territoriali regionali abitati da minoranze.

In particolare, l’Autore, nello studiare le dinamiche intercorrenti tra federalismo asimmetrico e istanze di secessione¹, fa leva su una nozione ampia di asimmetria territoriale, che include qualsiasi forma di differenziazione giuridica rispetto alle diverse unità sub-nazionali. I quattro casi di studio (Paesi Baschi, Catalogna, Sudtirolo e Valle d’Aosta) sono stati selezionati nell’ambito di Spagna e Italia, i «due principali “regionalismi” europei²», «casi prototipi³», nonché simili e omogenei⁴, che si caratterizzano, in particolare, per la presenza di forti identità nazionali a livello sub-nazionale. Sebbene l’insorgere di aspirazioni indipendentiste sia determinato da diverse spinte, fra cui quelle di natura economica, in questo lavoro ci si sofferma soprattutto sul

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli studi di Perugia.

¹ Come osserva l’Autore, M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e in Spagna*, Torino, 2021, 7, il percorso di ricerca, volto a indagare «la forma del federalismo asimmetrico» rispetto al presentarsi di istanze secessioniste, si aggancia all’interrogativo posto in W. KYMLICKA, *Is federalism a viable alternative to secession?*, in P. LEHNING (ed.), *Theories of Secession*, London, 1998, 111 ss.

² M. MONTI, *Federalismo disintegrativo?*, cit., 7.

³ M. MONTI, *op. cit.*, 12. La definizione di «casi prototipi», applicabile ai casi connotati dagli elementi caratterizzanti il dibattito, si deve a R. HIRSCHL, *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2014, 256 ss.

⁴ M. MONTI, *op. cit.*, 12-13. Sulla definizione di *most similar cases*: R. HIRSCHL, *Comparative Matters*, cit., 245 ss.; su quella dei casi omogenei: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 82 ss.

ruolo delle identità nazionali nell’affermazione e nella legittimazione dell’asimmetria. Tale profilo emerge chiaramente grazie agli strumenti metodologici utilizzati: alla meticolosa analisi giuridico-comparatistica viene affiancato un costante esame del dato storico, politologico e sociologico, nell’intento di presentare una ricerca «transdisciplinare e diacronica⁵», che si colloca nel filone di studi costituzionali sul fenomeno secessionista e sul federalismo. Come rilevato di recente⁶, sebbene sia raro che nelle ricerche di diritto comparato sul federalismo si faccia riferimento all’Italia, questo studio conferma invece la rilevanza del regionalismo italiano e della sua peculiare asimmetria in tale prospettiva.

Il principale tratto di originalità dell’opera è rappresentato dall’introduzione del concetto di *asimmetria di punta*, con cui si indica «l’unione dei concetti di differenziazione e di massimo autogoverno, ossia l’integrazione di due elementi: asimmetria e maggiore autonomia possibile⁷». Tale concetto appare di particolare utilità in quanto sintetizza, senza contrapporvisi, il tratto qualitativo proprio dell’asimmetria a geometria variabile con quello più specificamente quantitativo. In questo modo è possibile dare una più esatta collocazione a quelle istanze di autonomia che non si fondano sul solo riconoscimento dell’asimmetria intesa in senso qualitativo, ma che si caratterizzano anche per la necessità di detenere i più ampi spazi di autonomia previsti da un ordinamento. Lo strumento dell’asimmetria di punta, riassumibile quindi in «asimmetria e massimo autogoverno⁸», acquisisce un ruolo fondamentale nell’ambito di un’analisi che coinvolge i predetti casi di studio, dal momento che è proprio negli Stati regionali che si riscontrano assetti asimmetrici. È in questi contesti che le minoranze tendono a richiedere allo Stato una maggiore decentralizzazione, così da ottenere maggiori competenze e finanziamenti, oltre alla tutela di specifici elementi identificativi delle identità nazionali, quali la lingua o peculiari assetti giuridici⁹.

La trattazione di una problematica spinosa quale la secessione, che ha generato delle spaccature ancora presenti in diverse comunità, implica un elevato tasso di difficoltà, ma l’Autore, prediligendo un approccio strettamente aderente al dato giuridico-positivo, riesce a ricostruire analiticamente i termini della questione, in cui la

⁵ M. MONTI, *op. cit.*, 7. Il limite cronologico dell’indagine è fissato nell’anno 2019 (*Ivi*, 20).

⁶ F. PALERMO, *Asymmetries in the Italian regional system and their role model*, in E. ARBAN, G. MARTINICO, F. PALERMO (eds.), *Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism*, New York, 2021, 136 ss., osserva che il regionalismo italiano è stato poco considerato nell’ambito degli studi di diritto comparato sul federalismo e non solo a causa dell’assenza di qualsiasi riferimento a tale concetto in Costituzione e al suo rigetto da parte della Corte Costituzionale, ma anche per l’assenza di quello che Burgess ha definito “spirito federale” e ad una scarsa “cultura dell’autonomia”, secondo l’espressione di Toniatti. L’Italia è, tuttavia, «one of the most differentiated countries in the world».

⁷ M. MONTI, *op. cit.*, 28.

⁸ M. MONTI, *op. cit.*, 29.

⁹ Come rilevato dall’Autore, le richieste attinenti al profilo “quantitativo” sono formulate prevalentemente nell’ambito di Stati regionali anche a ragione del fatto che, in uno Stato federale, sarebbero faticosamente rintracciabili ulteriori spazi per ampliare l’autonomia competenziale e finanziaria degli ordinamenti subnazionali. La componente dell’asimmetria di punta riassumibile nel “maggiore autogoverno” è insita negli ordinamenti federali, mentre possono trovar spazio le istanze di natura qualitativa.

secessione è prospettata dagli ordinamenti come un evento da scongiurare¹⁰, dando al contempo risalto alle ragioni profonde delle diverse istanze, a mostrarne gli esiti sul piano costituzionale, contestualizzando la genesi dei sommovimenti e il loro peso sulle dinamiche politiche. Le difficoltà connaturate alla trattazione dei profili inerenti alla secessione si devono anche alla «demonizzazione del concetto¹¹», eredità della guerra civile americana, ma la cui connotazione negativa permane ed è riscontrabile in ordinamenti diversi, come dimostrato dalle Costituzioni e dalle Corti costituzionali dei Paesi europei. Al di là di tale connotazione, l'impostazione «a-morale¹²» dell'analisi evita di attribuire eventuali implicazioni valoriali al fenomeno, consentendo una maggiore focalizzazione sugli aspetti più importanti per vagliare la portata anti-secessionista dell'asimmetria, senza però prescindere dal quadro storico-politico in cui si inseriscono.

L'Autore intende dimostrare, proponendo una lettura in cui si intersecano i diversi piani dell'indagine, la sussistenza di una stretta relazione tra asimmetria e secessione, facendo emergere come «la negazione della prima incentiv[i] la ricerca della seconda¹³». In particolare, l'asimmetria consente di riconoscere, nell'ambito di uno Stato regionale o devolutivo, le peculiarità nazionali, così fondando una serie di deroghe rispetto al principio di uguaglianza. O meglio: secondo una prospettiva asimmetrica, il principio di uguaglianza assume una nuova fisionomia, configurandosi in modo tale da assicurare un trattamento differente a soggetti che, pur trovandosi in posizioni giuridiche simili sul piano formale, non lo sono su quello sostanziale. Le esperienze di Paesi Baschi, Catalogna, Sudtirolo e Valle d'Aosta, analizzate nella prospettiva dell'interrelazione tra asimmetria e secessione, mostrano empiricamente che il federalismo asimmetrico rappresenta un elemento di «integrazione¹⁴» delle minoranze nell'ordinamento, assumendo anzi un valore anti-disgregativo.

2. Il lavoro presenta, in primo luogo, l'analisi, rispetto agli ordinamenti di Italia e Spagna, dei concetti di asimmetria e della loro evoluzione, della possibilità o meno per gli enti sub-nazionali di secedere e del principio di uguaglianza nella prospettiva

¹⁰ Come osserva l'Autore, la secessione rappresenta un esito da prevenire anche qualora fossero previste clausole secessioniste. Per G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2021, 75 ss., 96 ss., la *Reference Re Secession of Quebec* rappresenta tuttavia uno “schema” cui far riferimento per quanto attiene alla “costituzionalizzazione” del diritto di secessione in senso anti-populista. Tale esperienza ha anche contribuito a far nascere un “diritto comparato della secessione”. Sul punto: F. PALERMO, *Towards a Comparative Constitutional Law of Secession?*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO (eds.), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession: Legacies of the Quebec Secession Reference*, London, 2019, 265 ss.

¹¹ C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005, 57 ss. Sulla «riabilitazione della secessione come opzione giuridica», in una prospettiva democratica e anti-populista, v. invece il caso canadese: G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., spec. 75 ss.

¹² M. MONTI, *op. cit.*, 7; 390 ss. Sulla questione, si veda C. CLOSA, C. MARGIOTTA, G. MARTINICO (eds.), *Between democracy and law: the amorality of secession*, London, 2019.

¹³ M. MONTI, *op. cit.*, 396.

¹⁴ Sui concetti di integrazione e disintegrazione, in riferimento all'asimmetria: G. MARTINICO, *Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2018, 287 ss.

dell’asimmetria¹⁵. Tale ricostruzione serve a fissare le coordinate entro cui successivamente vengono esaminati i casi di studio, in cui gli elementi sopra citati si intrecciano, modellando le diverse esperienze. Un’indagine di questo tipo intende, da una parte, individuare nei casi analizzati delle linee di tendenza quanto al ruolo dell’asimmetria nel contenere le istanze secessioniste e, dall’altra, seguire i processi trasformativi e gli effetti virtuosi dell’asimmetria sugli ordinamenti, così consentendo anche di riflettere sugli sviluppi futuri dei diversi sistemi.

Per quanto riguarda la Spagna, l’Autore sottolinea come, dopo il franchismo, i sentimenti identitari maturati nelle minoranze nazionali di Paesi Baschi¹⁶ e Catalogna¹⁷ siano emersi durante i lavori della “Costituente”, seppur le soluzioni approntate per farvi fronte siano state poi differenti. Infatti, nel primo caso, per contenere le pulsioni secessioniste dei baschi è stata adottata un’impostazione asimmetrica attraverso la I disposizione addizionale sul *foralismo*; nel secondo caso, è stata invece accantonata l’ipotesi di costituzionalizzare delle forme di asimmetria. Le istanze autonome catalane sono state infatti prevalentemente intercettate attraverso la negoziazione con gli esecutivi statali, al punto che l’Autore utilizzato l’espressione di «asimmetria mediante la politica». La II disposizione transitoria della Costituzione aveva comunque attribuito alle nazionalità un regime di massima autonomia, da cui però non si evinceva la direzione di evoluzione costituzionale del modello territoriale spagnolo, che avrebbe potuto procedere sia verso l’asimmetria, che verso l’omogeneizzazione dell’autonomia. L’ordinamento spagnolo ha imboccato tale seconda strada, in quanto la politica ha favorito le richieste delle Regioni non-nazionalità, configurando uno Stato sostanzialmente simmetrico, ad eccezione degli spazi di differenza rappresentati dagli *hechos diferenciales* e da qualche specifica competenza prevista negli Statuti.

La compressione dell’asimmetria non ha fatto che intensificare le tensioni e le pulsioni secessioniste: non solo nei Paesi Baschi, ma anche in Catalogna, in cui precedentemente non si erano manifestate forti spinte in questo senso. Sulla scorta della maggiore dottrina, l’Autore osserva¹⁸ che il modello spagnolo di autonomia ha paradossalmente conseguito un risultato opposto rispetto a quello dell’integrazione delle minoranze. Uno dei passaggi in cui più evidente si è fatta la tendenza verso l’omogeneizzazione è sicuramente rappresentato dalla sentenza del Tribunale costituzionale sullo Statuto catalano del 2006¹⁹, il cui progetto conteneva diverse previsioni fortemente asimmetriche, fra cui spiccava l’art. 5, concernente i “Diritti storici”. Il Tribunale costituzionale non ha mai ritenuto che l’uguaglianza fra le Comunità autonome fosse imposta dalla Costituzione, ma non ha nemmeno mai riconosciuto la necessità di un trattamento differenziale per le nazionalità, salvo che per le asimmetrie permanenti legate agli *hechos diferenciales* e per le asimmetrie correlate ai diritti forali.

¹⁵ M. MONTI, *op. cit.*, 25 ss.

¹⁶ M. MONTI, *op. cit.*, 93 ss.

¹⁷ M. MONTI, *op. cit.*, 169 ss.

¹⁸ M. MONTI, *op. cit.*, 391 ss. e riferimenti ivi citati.

¹⁹ STC 31/2010. M. MONTI, *op. cit.*, *passim*, spec. 215 ss.

La sentenza sullo Statuto catalano segna «l'esaurimento del modello *autonomico*²⁰» e, anche se in questo momento pare politicamente inverosimile, sarebbe costituzionalmente possibile superare tale stallo attraverso una riforma costituzionale che introducesse una forma di federalismo asimmetrico, o meglio, uno Stato multinazionale asimmetrico. In questo momento, si potrebbe invece ricorrere all'art. 150.2 della Costituzione per estendere l'ambito competenziale delle nazionalità. Ne consegue che lo Stato, a questo punto, non dovrebbe però avallare le richieste di estensione di tali nuove competenze alle non-nazionalità. Le altre Regioni, inevitabilmente, formulerebbero infatti delle istanze che, se assecondate dallo Stato, porterebbero di nuovo a un livellamento delle eventuali ulteriori competenze, replicando l'“errore”, alla base della deflagrazione secessionista degli anni scorsi, della omogeneizzazione delle realtà territoriali a prescindere dalle peculiarità etnoregionali²¹.

In Italia è stato invece costruito un sistema di differenziazione più strutturato, in cui la specialità è uno degli elementi caratterizzanti l'ordinamento. Sono state infatti previste, per ragioni di natura economica, geografica, o per l'esistenza di pulsioni secessioniste dovute alla presenza di minoranze, cinque Regioni a statuto speciale. Il trattamento differenziale riservato a comunità e individui appartenenti alle minoranze deriva dal principio dell'uguaglianza sostanziale, come dimostrano, in particolare, i casi sudtirolese e valdostano. Sotto il profilo del rapporto tra asimmetria e principio di uguaglianza, la stessa Corte costituzionale italiana ha affermato che il diverso trattamento riservato alle Regioni a statuto speciale non contrasta con il principio di uguaglianza, ma è anzi in certe situazioni costituzionalmente previsto: si pensi al caso dell'art. 6 Cost. e alla prassi politica diretta a tutelare le minoranze. La scelta di fondo nel senso dell'asimmetria di punta è stata mantenuta, anche se si sono verificate delle attenuazioni, con la riforma del Titolo V e non è anzi escluso che in futuro l'asimmetria possa di nuovo estendersi mediante nuovi Statuti speciali. La specialità propria del regionalismo italiano sembra, nel complesso, aver avuto un impatto positivo nel limitare le spinte secessioniste, come dimostrato dai casi del Sudtirolo²² e della Valle d'Aosta²³. Nel secondo dopo-guerra, in tali territori – e in Sudtirolo in particolar modo – si erano infatti manifestate delle spinte di matrice secessionista e irredentista che, nel corso dell'esperienza repubblicana, si sono ripresentate nelle fasi in cui la differenziazione sembrava scolorare verso l'omogeneizzazione, occupando un posto di rilievo fra le istanze dei principali partiti etnoregionalisti.

Riflettendo sulle prospettive future, anche se attualmente non si registrano preoccupanti tendenze secessioniste, sarebbero opportuni degli interventi specifici, così da sfruttare le virtualità della specialità riconosciuta dal nostro ordinamento, in particolare per i territori in cui siano presenti delle minoranze, sebbene per le minoranze del Sudtirolo e della Valle d'Aosta la soluzione migliore sarebbe rappresentata dalla creazione di uno Stato federale multinazionale²⁴. Anche se la riforma costituzionale del

²⁰ M. MONTI, *op. cit.*, 82.

²¹ M. MONTI, *op. cit.*, 392.

²² M. MONTI, *op. cit.*, 241 ss.

²³ M. MONTI, *op. cit.*, 311 ss.

²⁴ M. MONTI, *op. cit.*, 393-4.

2001 non ha grandemente impattato sul profilo della specialità, in particolare per quanto attiene alla materia finanziaria, l'applicazione dell'art. 116 comma 3 Cost. potrebbe comportare l'insorgere di nuove istanze asimmetriche da parte delle minoranze. Una riflessione su tali aspetti è di grande attualità, dal momento che il dibattito politico e dottrinale sull'autonomia differenziata, in verità mai del tutto sopito²⁵, è tornato ad accendersi a partire dall'insediamento del Governo Meloni: fin da subito è stato sottolineato l'intento di intervenire sugli enti locali, e sull'autonomia differenziata in particolare. Nel febbraio di quest'anno, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie, il così detto “ddl Calderoli”²⁶. La definizione degli snodi attuativi dell'art. 116, co. 3, Cost. si pone in linea con le richieste di maggiore autonomia provenienti da alcune Regioni (si pensi ai referendum consultivi che hanno avuto luogo nel 2017 in Veneto e Lombardia, in cui la maggioranza si era favorevolmente espressa rispetto all'avvio del percorso istituzionale volto a all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia). Tale intervento, qualora andasse in porto²⁷, configurerebbe un assetto variabile di regionalismo, mutando il contesto in cui si cala il concetto di asimmetria. Tuttavia, l'eventuale attribuzione di maggiori competenze e autonomia alle Regioni ordinarie non appare in contrapposizione con la necessità di mantenere l'asimmetria di punta, che fino ad ora ha impedito l'esplosione delle istanze secessioniste. In tali circostanze, l'Autore suggerisce, sulla scorta della dottrina, di costituzionalizzare il principio d'intesa per la revisione dello Statuto speciale per disinnescare il timore dell'omologazione di cui la Valle d'Aosta soffre da sempre, anche a causa della mancanza di una garanzia internazionale che ne salvaguardi l'autonomia. Una soluzione

²⁵ Senza pretese di completezza, cfr. C. BARTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”. Trento, 18-19 settembre 2020*, Napoli, 2021; G. ARCONZO, R. BALDUZZI, M. COSULICH, M. GORLANI, A. M. POGGI, S. STAIANO, L. VIOLINI, *Il Forum - Riaprire il discorso sul regionalismo italiano. Tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione*, in questa Rivista, 2/2022, 134 ss.

²⁶ XIX Legislatura, A.S. 615.

²⁷ Il ddl Calderoli ha sollevato molte critiche, fra cui quella di attuare quella che è stata definita una «secessione dei ricchi» (V. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019). Anche la Nota di lettura, «A.S. 615: “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”», n. 52/2023 del Servizio del Bilancio del Senato ha rilevato una serie di criticità, sottolineando, ad esempio, che l'attribuzione alle Regioni di un discreto numero di funzioni attualmente spettanti allo Stato comporterebbe il rischio di non riuscire a mantenere i livelli essenziali delle prestazioni presso le Regioni non differenziate; che le Regioni più povere potrebbero non riuscire ad acquisire funzioni aggiuntive; che il trasferimento di nuove funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane ad opera delle Regioni differenziate potrebbe compromettere il conseguimento di economie di scala. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha definito le criticità rilevate dal Servizio del Bilancio come «non oggettive, ma meramente ipotetiche», come riportato nel comunicato disponibile su: <https://www.affariregionali.it/il-ministro/comunicati/2023/maggio/autonomia-differenziata-e-caso-dossier-interviene-il-ministro-calderoli/>. Inoltre, sebbene il Ministro abbia affermato: «Il disegno di legge non subirà nessuno stop», diversi membri del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, istituito a maggio, si sono dimessi, ravvisando il rischio concreto che le risorse disponibili non possano garantire i livelli minimi dei servizi (V. SANTARPIA, *Autonomia differenziata, cosa prevede il ddl Calderoli e cosa succede dopo le dimissioni dei 4 «big»: domande e risposte*, in *corriere.it*, 5 luglio 2023).

di questo tipo potrebbe rappresentare per gli autonomisti valdostani un importante fattore di rassicurazione, così come lo era stato l’Accordo De Gasperi-Gruber per i sudtirolesi²⁸.

3. L’analisi dei quattro casi di studio conferma l’esistenza di un rapporto tra compressione dell’asimmetria di punta ed emersione di istanze secessioniste, che rappresentano una reazione rispetto al venir meno del “patto” tra Stato e autonomie speciali. Ciò appare coerente con la principale funzione svolta dall’asimmetria, in cui si inquadrano le condizioni necessarie per la creazione di uno spazio di intermediazione tra Stato centrale e minoranze, la cui ricaduta pratica, dotata anche di una valenza simbolica in termini di differenziazione, si concretizza nell’autogoverno della comunità subnazionale. In particolare, negli Stati regionali analizzati, l’asimmetria di punta consente lo sviluppo di politiche che limitano l’insorgere di tendenze secessioniste. Per lo Stato appare inoltre preferibile, per andare incontro alle esigenze legate all’interesse delle minoranze ad ottenere l’autogoverno e quindi scongiurare pulsioni secessioniste, ricorrere allo strumento dell’asimmetria, piuttosto che introdurre una clausola secessionista²⁹.

D’altra parte, va rilevato, come emerso a più riprese nella giurisprudenza costituzionale spagnola e italiana, che la valenza anti-disgregativa degli istituti asimmetrici di punta deve comunque essere coerente con il principio di uguaglianza. Nelle esperienze studiate il principio viene interpretato in senso sostanziale e non si può ritenere un limite rigido, che impone l’uguaglianza fra le unità sub-territoriali. Il principio di uguaglianza sostanziale si pone anzi alla base delle istanze di differenziazione di matrice etnoregionale, in una prospettiva anti-assimilazionista, che affonda le sue radici nell’opposizione al fascismo e al franchismo, che avevano rispettivamente imposto una “italianizzazione”³⁰ e una “spagnolizzazione”³¹ forzata delle minoranze. Tornando all’oggi, si è osservato che, in entrambi gli ordinamenti analizzati, le Regioni ordinarie hanno “inseguito” le Regioni speciali soggette a un regime asimmetrico, così ritornando a una situazione di loro omogeneizzazione. Per quanto attiene a questi profili, come sostenuto dall’Autore, gli attori politici rivestono un ruolo fondamentale, in quanto a loro spetta decidere se mantenere l’asimmetria, a prescindere dalle evoluzioni cui ogni ordinamento inevitabilmente va incontro, o assecondare la rincorsa delle Regioni ordinarie verso l’omogeneizzazione. Questa tendenza, come mostrato nel lavoro, si è presentata, seppur in modo più accentuato nell’esperienza spagnola, in entrambi gli ordinamenti analizzati, facendo emergere quanto sia rischioso per lo Stato assumere un’impostazione formale del principio di uguaglianza, che giungerebbe a uniformare Regioni ordinarie e speciali e così a negare

²⁸ M. MONTI, *op. cit.*, 246 ss.

²⁹ M. MONTI, *op. cit.*, 395-396.

³⁰ M. MONTI, *op. cit.*, 242 ss.; 311 ss. Per quanto attiene al Sudtirolo, il recente centenario, accorso nel 2022, della marcia fascista su Bolzano, ha chiaramente mostrato che molte ferite legate all’“annessione” sono ancora ben presenti nella comunità di lingua tedesca.

³¹ M. MONTI, *op. cit.*, 93 ss.; 170 ss.; 387.

la differenza degli enti subnazionali, innescando reazioni in senso secessionista e quindi rendendo «il federalismo *disintegrativo*»³².

Sia in Italia che in Spagna, nel complesso, il rapporto tra asimmetria e secessione segue uno schema in cui, alla negazione della prima, corrisponde la recrudescenza di istanze di matrice autonomista. Se però, per la Spagna, i principi costituzionali concernenti il territorio possono essere mutati solo per mezzo di una riforma costituzionale, in Italia, fermo restando il principio di unità, sarebbe possibile pervenire ad una accentuazione dell'asimmetria, che potrebbe, in determinati casi, rappresentare la soluzione per scongiurare la tendenza all'uniformazione tra realtà regionali ordinarie e speciali.

³² M. MONTI, *op. cit.*, 396.

REPLICA*

MATTEO MONTI**

Vorrei iniziare questa replica alla Recensione di Silvia Filippi con un sentito e doveroso ringraziamento all’Autrice per questo suo scritto e alla Rivista del Gruppo di Pisa e al suo Comitato di Direzione per avere accolto tale commento al mio volume. È per me un onore e un piacere essere ospitato in una prestigiosa rivista, espressione (non unica, viste le numerose conferenze e seminari organizzati) di un ambiente che incentiva un vivo e intenso dibattito scientifico, aperto tanto alle voci autorevoli della dottrina quanto ai giovani studiosi. Avendo avuto modo di partecipare e seguire alcune di queste attività, ci tenevo a svolgere questi ringraziamenti, sentiti e non di rito.

Non potendo rispondere a tutte le ricche sollecitazioni che una recensione come questa pone, mi concentrerò su alcuni punti sollevati dalla stessa, nel dettaglio presenterò l’approccio interdisciplinare impiegato nella ricerca, le ragioni dietro la formulazione della categoria dell’“asimmetria di punta” e la correlazione fra secessione e asimmetria emersa dall’analisi.

L’idea di questo libro era quella di inserirsi nel novero degli ampi studi in materia di federalismo, secessione, tutela delle minoranze, clausole secessioniste e asimmetria, cercando di apportare una prospettiva e un approccio originali e di verificare – tramite una serie di sette parametri¹ – il rapporto intercorrente fra asimmetria e secessione. Lungi dall’essere uno studio empirico basato su interviste o una *data analysis* sociologica, il lavoro si presenta come un tentativo di esplorare, tramite gli strumenti del diritto comparato e mediante un approccio interdisciplinare, la relazione fra asimmetria e secessione in due regionalismi europei, Spagna e Italia. La ragione della mancanza di

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Max Weber Fellow in Law (Postdoctoral Researcher), European University Institute (EUI).

¹ I sette parametri impiegati dalla ricerca sono: «i) il funzionamento delle unità subnazionali e le richieste, a livello di assemblee regionali, di maggior autogoverno: questo parametro si basa sulla ricostruzione del funzionamento dei sistemi a livello giuridico-istituzionale e sull’analisi dei documenti prodotti e dei dibattiti svolti nelle assemblee regionali; ii) lo studio dei partiti etnoregionalisti (autonomisti e indipendentisti), delle loro trasformazioni e del loro approccio all’autogoverno mediante la disamina delle ricerche eseguite dalla dottrina giuridica e non; iii) le analisi dei risultati elettorali dei partiti autonomisti e secessionisti, per comprendere l’adesione della popolazione alle diverse opzioni proposte dai partiti delle minoranze, pur senza tralasciare i contesti e momenti storici in cui si sono svolte le elezioni; iv) i meccanismi intergovernativi, consensuali o partecipativi per il dispiego dell’autogoverno, che possono produrre documenti e rapporti di natura giuridica indicanti le preferenze dei partiti etnoregionalisti rispetto al tema dell’autogoverno; v) i documenti prodotti, i voti espressi e i dibattiti sviluppati dai partiti etnoregionalisti nelle assemblee nazionali in relazione alle questioni territoriali, dai quali è possibile estrapolare le rispettive posizioni, ad esempio, sul livellamento dell’autogoverno; vi) l’analisi dei referendum popolari, di altri strumenti di appello al popolo non riconosciuti e dei sondaggi di opinione, dai quali poter riscontrare l’effettivo consenso alle idee indipendentiste nelle popolazioni delle unità territoriali a tendenze secessioniste; vii) l’analisi degli statuti subnazionali, da esaminare sia in sede di emanazione che di interpretazione e di riforma per comprendere la visione dell’autonomia espressa dalle minoranze nazionali». M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e in Spagna*, Torino, 2021, 18.

un'analisi puntuale del caso canadese, trattato solo nella parte generale del volume (secondo capitolo), è dovuta alla *ratio* sottostante la selezione dei casi. L'ordinamento canadese è stato escluso, infatti, in ragione della fase evolutiva del federalismo in Canada, della mancanza di un ordinamento "tetto", come quello dell'UE, che limita le istanze secessioniste ma anche in virtù dell'assenza, in quel contesto, di quel "mito" del potere costituente² sotteso invece agli ordinamenti europei analizzati. La presenza di questo "mito" rende infatti difficile per tali ordinamenti concepire una sovranità divisa, così come un potere costituente frammentato, e dunque accettare referendum secessionisti da parte di unità sub territoriali. Questo studio, al contrario, non è stato influenzato da alcuna posizione "di valore" per quanto concerne il tema della secessione, assumendo una prospettiva a-morale della stessa³. La ricerca, mediante un'analisi comparatistica di tipo diacronico e, in parte, interdisciplinare, ha cercato di mettere in luce le tendenze consolidate nei vari ordinamenti in relazione alla dinamica secessione-asimmetria e si è proposta anche di sviluppare alcune considerazioni di politica del diritto⁴.

Innanzitutto, mi soffermerei sull'approccio interdisciplinare/transdisciplinare che ha illustrato il lavoro. Si tratta di un approccio che richiama la stessa natura della comparazione giuridica, da sempre caratterizzata per una contaminazione con altre discipline⁵. In particolare, nell'ambito dei federalismi, siffatta contaminazione è stata rilevante e foriera di importanti implicazioni⁶. In tale prospettiva, questo studio è stato un tentativo di inquadrare fenomeni prettamente giuridici nei loro contesti storici e politici. In tal senso, l'impiego e l'utilizzo di una letteratura mediata storica e politologica, ma anche l'esame dei dibattiti assembleari nelle varie esperienze, hanno permesso di estendere l'analisi oltre la semplice disamina del dato giuridico/costituzionale. Sulla scia della *Law in Context*⁷, questa ricerca è stata anche coadiuvata da una letteratura altra che è indubbiamente estranea alle rigide strutture delle bibliografie accademiche giuridiche ma ugualmente è risultata utile per contestualizzare molte posizioni giuridico/costituzionali dei partiti etnoregionalisti. Lo studio si è infatti anche basato sulla consultazione di articoli e materiali culturali e letterali inerenti la vita delle varie minoranze e su dialoghi e scambi di opinioni con professori e cittadini dei differenti ordinamenti.

In secondo luogo, sempre dal punto di vista metodologico, la ricerca ha fatto emergere la non completa adeguatezza delle categorie tradizionali dell'asimmetria per descrivere le posizioni istituzionali dei partiti etnoregionalisti. In fase di redazione del

² P. RUSSELL, *Can the Canadians Be a Sovereign People? The Question Revisited*, in S.L. NEWMAN (a cura di), *Constitutional Politics in Canada and the United States*, Albany, 2004.

³ C. CLOSA-C. MARGIOTTA-G. MARTINICO (a cura di), *Between democracy and law: the amorality of secession*, Londra, 2019.

⁴ Seguendo quella che è la via tracciata da M. CAPPELLETTI, *Dimensioni della giustizia nella società contemporanea*, Bologna, 1994, 11 e ss.

⁵ G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 724.

⁶ R. BIFULCO, *Federalism*, in R. MASTERMAN-R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, 2019, 312.

⁷ D. NELKEN, *Beyond Law in Context. Developing a Sociological Understanding of Law*, Londra, 2009.

volume si è quindi tentato di formulare una sottocategoria dell’asimmetria che potesse ricomprendere le richieste asimmetriche delle minoranze nazionali (*rectius* dei partiti di raccolta delle stesse) in questi ordinamenti regionali. Questa sottocategoria è quella dell’asimmetria di punta ed è stata impiegata come strumento metodologico per leggere le istanze territoriali dei partiti di raccolta delle minoranze. Si tratta, come ben riassunto da Silvia Filippi, di un concetto che tiene insieme, da un lato, la richiesta di differenziazione/asimmetria permanente e, dall’altro, quella di massimo autogoverno, da intendersi come massima autonomia possibile nell’ambito dei sistemi territoriali in esame e rispetto alle altre regioni “comuni”. In tal senso, lo studio ha primariamente preso le mosse dalla necessità di ricondurre alla categoria dell’asimmetria sia la specialità regionale italiana che il regime territoriale delle *nacionalidades* spagnolo, che hanno certamente alcuni elementi peculiari rispetto alla più generale categoria del federalismo asimmetrico⁸. Secondariamente, il lavoro ha guardato alla *ratio* delle richieste di differenziazione dei partiti etnoregionalisti al fine di appurare se le diverse espressioni impiegate dagli attori etnoregionalisti per richiedere riforme o proteggere l’autonomia fossero riconducibili al concetto di asimmetria⁹. In tale ottica, le espressioni impiegate nelle narrazioni dei partiti etnoregionalisti sono state ricostruite e interpretate alla luce degli istituti giuridico-costituzionali dell’asimmetria. A seguito di tale operazione concettuale, dall’analisi delle posizioni politiche sull’autonomia dei partiti etnoregionalisti è emerso come fossero presenti sia appelli alla differenziazione permanente che istanze di maggior autonomia/autogoverno (asimmetria temporale). E nella subcategoria dell’asimmetria di punta si possono tenere insieme questi due diversi concetti, quello di differenziazione e quello di massimo autogoverno. La tendenza emersa dall’analisi svolta è stata infatti quella della compresenza di queste due richieste nell’ambito di sistemi territoriali di tipo regionale. La ricerca ha portato a rilevare come le proposte di riforma dei sistemi territoriali delle minoranze (*rectius* dei loro partiti) non si esaurissero in quelle di differenziazione ma richiedessero anche il massimo autogoverno ottenibile all’interno dei rispettivi ordinamenti. In questo è constatabile la natura di federalismi non “maturi” dei regionalismi spagnolo e italiano. Le richieste dei partiti etnoregionalisti si sono spinte, da questa prospettiva, a domandare le massime e maggiori competenze rispetto alle regioni ordinarie, in attesa dello sviluppo di uno stato federale. D’altronde, molte delle proposte di riforma territoriale dei partiti etnoregionalisti tendevano a proporre un patto federale con lo stato tramite revisioni costituzionali/statutarie volte ad ottenere competenze e istituzioni tipiche di uno stato federale e non regionale. In tale contesto è stato particolarmente utile impiegare la

⁸ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 56-57; R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in C. BERTOLINO-A. MORELLI-G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020.

⁹ Alcuni esempi sono: l’uso del *foralismo* e dei c.d. diritti storici da parte del nazionalismo basco; il linguaggio figurato del *pujolismo*, per esempio la metafora del *pal de paller*, e l’idea del federalismo plurinazionale à la catalana; il concetto di stato federale della Südtiroler Volkspartei e la sua lettura della garanzia internazionale legata all’Accordo De Gasperi-Gruber; l’uso del concetto di “*particolarismo*” da parte della minoranza valdostana e il modello di *federalismo con autodeterminazione* proposto sovente dai congressi dell’Union Valdôtaine.

categoria dell’asimmetria di punta, in quanto la sua parte dinamica e temporale (il massimo autogoverno) è distinta da quella permanente, la differenziazione. Mentre la prima potrebbe venire meno in uno stato federale con competenze minime per lo stato centrale, autonomia costituzionale per le regioni e un impianto istituzionale federale, la differenziazione dovrebbe invece perdurare (nella visione delle minoranze) nelle forme di un’asimmetria permanente a tutela della lingua e della rappresentanza delle regioni abitate da minoranze in determinati organi federali. Questa sottocategoria di asimmetria si è dunque rilevata utile per descrivere l’approccio all’autonomia dei partiti etnoregionalisti in ambiti quasi federali.

La terza e ultima considerazione che vorrei sviluppare in questa breve replica riguarda il dato del rapporto biunivoco fra negazione dell’asimmetria e aumento delle pulsioni secessioniste. Non si è di fronte, ovviamente, a un’incontestata legge naturale o fisica né a un rapporto di correlazione/causazione nei sentimenti unitari o secessionisti in seno alla popolazione, ma di una tendenza rilevata a livello di discorso partitico. Nella posizione politico-istituzionale dei partiti autonomisti etnoregionalisti e nella loro narrativa si è difatti registrata questa richiesta di asimmetria di punta che, ove frustrata, ha esacerbato o generato pulsioni secessioniste. Si tratta, naturalmente, della posizione dei partiti di raccolta e non di quella della minoranza intesa come popolazione identitariamente connotata. In tali posizioni partitiche, il trend osservato è per l’appunto quello di una correlazione biunivoca: la negazione dell’asimmetria *legittima* il richiamo all’“autodeterminazione esterna”, concetto a cui nessun partito etnoregionalista ha intenzione di rinunciare. Nemmeno i partiti etnoregionalisti autonomisti più “leali” verso lo stato centrale sembrano, in nessuna fase storico-politica, rinunciare al concetto di autodeterminazione, da loro interpretato come contenente sia l’autodeterminazione interna (*self-government*) che l’autodeterminazione esterna (possibilità di secedere dallo Stato). Quest’ultimo è allora un dato rilevante dell’analisi e di cui il giurista deve tenere conto.

In definitiva, partendo dalla visione a-morale della secessione, nel volume si sostiene la tesi che per evitare conflitti più o meno violenti (e senza voler formalizzare una clausola secessionista) sia necessario accomodare le richieste asimmetriche dei partiti etnoregionalisti. Per fare questo appare allora difficile evadere dalla sopravvista correlazione biunivoca “negazione dell’asimmetria-aumento delle pulsioni secessioniste”. Nella mia analisi questo assunto finale è direttamente connesso a quello della lettura amorale della secessione: se l’interesse dell’ordinamento è quello di scongiurare la secessione – non prevedendo/permitteendo la possibilità di una costituzionalizzazione di una clausola secessionista – la via pare essere quella dell’asimmetria. E in un ordinamento ancora dalle forme regionali l’asimmetria pretesa appare essere un’asimmetria di punta, che tenga insieme elementi di asimmetria permanente e di asimmetria temporale, dove la seconda (il massimo autogoverno) potrebbe esaurirsi, consentendo l’uniformazione fra regioni, in uno stato federale mentre la prima dovrebbe sussistere anche in quest’ultimo caso.