DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

LA PROSPETTIVA COMPARATA NEL DIBATTITO SULLA DIFFERENZIAZIONE REGIONALE IN ITALIA

ANNA MASTROMARINO
(Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato,
Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza)

Data di pubblicazione: 18 aprile 2024

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

ANNA MASTROMARINO*

La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia **

Abstract (It.): *il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autrice al Seminario della rivista* Diritti regionali, *svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, sul tema «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"».*

Abstract (En.): *the contribution is the revised and expanded text of the lecture given by the Author at the Seminar hosted by the journal* Diritti Regionali, *held in Rome on April 26th, 2023. The seminar focused on the topic «The bill containing "Provisions for the Implementation of Differentiated Autonomy for Ordinary Statute Regions"».*

Parole chiave: *autonomia differenziata, regionalismo, Parlamento, disegno di legge Calderoli, Titolo V.*

Keywords: *differentiated autonomy, regionalism, Parliament, Calderoli bill, Title V.*

---

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza.

** Il contributo è il testo riveduto e ampliato della relazione tenuta dall'Autrice al Seminario della rivista *Diritti regionali*, svoltosi a Roma, il 26 aprile 2023, nella Sala Capitolare del Senato, sul tema «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"». Il testo è aggiornato al 18 luglio 2023.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SOMMARIO: 1. Sollevare lo sguardo. – 2. La prospettiva semantica. – 3. Specialità identitaria, asimmetria organizzativa. – 4. Il punto nodale: in Italia manca una cultura dell'autonomia.

1. *Sollevare lo sguardo*

Pur presentando aspetti peculiari che impongono una trattazione del tema, per così dire, necessariamente domestica, bisogna riconoscere che il dibattito italiano sul regionalismo differenziato ha rischiato in troppe occasioni di prendere una deriva solipsistica, dimenticando che il nostro non è che uno dei tanti paesi che si stanno confrontando o si sono confrontati con l'esigenza di riconoscere un certo grado di asimmetria all'interno del sistema.

Uno sguardo al panorama del diritto comparato obbliga a uscire da una certa autoreferenzialità costringendo tanto i sostenitori della differenziazione, quanto i suoi più convinti oppositori a confrontarsi con argomentazioni di più ampio respiro che hanno a che vedere con il complesso scenario delle prospettive del costituzionalismo democratico. Infatti, se pluralismo, tutela delle minoranze e contenimento del potere rappresentano i tre pilastri su cui si basa la democrazia costituzionale, bisognerà riconoscere che proprio in virtù di questi fondamenti il decentramento è divenuto uno dei marchi di fabbrica delle liberal-democrazie contemporanee. Ma bisognerà ammettere anche che, se decentrando intendiamo confrontarci con la democrazia costituzionale, è a un decentramento capace di (ac)cogliere le differenze che dobbiamo aspirare; a un decentramento, cioè, che sappia tradurre sul piano istituzionale l'asimmetria che caratterizza la realtà geografica, economica, sociale e culturale del vivere in comunità.

Ogni altra formula predeterminata dall'alto, che non sia funzionale alla proiezione e tutela del pluralismo nell'ordinamento, che non consideri la ripartizione territoriale del potere come strumento di contenimento

attraverso una separazione verticale, che si accompagni a quella più classica di tipo orizzontale, può costituire una via alla ottimizzazione dei processi decisionali dello Stato, ma non costituisce necessariamente una manifestazione dell'essenza del costituzionalismo democratico, che è per natura avverso a ogni tentativo di semplificazione o omogeneizzazione del corpo sociale.

Confrontarsi con il diritto comparato significa, dunque, farsi delle domande sul contesto nel quale ci muoviamo, sulla terminologia che usiamo, sugli obiettivi che ci poniamo. Significa anche comprendere che, probabilmente, non è più tempo di interrogarsi sulla necessità o meno di aprire l'ordinamento italiano alla differenziazione. Siamo di fronte a un'esigenza resa ineludibile dal contesto costituzionale in cui viviamo, rispetto al quale, piuttosto, restano aperti altri ordini di domande, come, per esempio, quelli relativi al tipo di asimmetria che il nostro sistema è capace di assimilare e al grado di differenziazione che è pronto a sopportare. Ne consegue che meglio sarebbe se il dibattito abbandonasse una sterile propensione alla mera dialettica e a una infeconda contrapposizione (che hanno finito per ingessare il confronto)[1] per incentrarsi sul "come", dando per scontato il "se" (assodato nella prospettiva comparata), così da non trovarci

[1] È evidente nelle posizioni di una parte della dottrina una resistenza al cambiamento che assume a tratti toni deresponsabilizzanti, non del tutto onesti, invero, per quel che concerne la ricostruzione delle ragioni della "questione meridionale"; nelle argomentazioni di altri, emerge, d'altra parte, un senso di rivalsa economica che interesserebbe una parte del paese, resa assai più pesante dalla sensazione di voler dar vita a una sorta di regionalismo "etico" in cui il diritto alla differenziazione rappresenta il premio cui possono legittimamente ambire le regioni virtuose e più ricche per presunto merito. Ormai iconico il titolo del volume di G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi*, Roma-Bari 2019. Si veda sul punto M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la «secessione dei ricchi»?*, in *Le Regioni*, 2/2019, 413 ss.

in ritardo e impreparati di fronte a una tendenza differenziante che è, invero, da incoraggiare, dal momento che può contribuire a contenere certe derive nazionaliste e illiberali.

2. *La prospettiva semantica*

Quello semantico rappresenta il piano da cui partire per tracciare i confini della riflessione.

In questo caso, però, ogni proposito stipulativo si trova a dover fare i conti con l'incertezza.

La dottrina italiana, come quella straniera, infatti, utilizza termini come *specialità*, *asimmetria*, *differenziazione* con una certa disinvoltura, spesso come sinonimi, a prescindere dal fatto che non vi sia assolutamente consenso attorno al significato che è attribuito a questi vocaboli. Si tratta, infatti, di parole che tornano spesso nel dibattito, con la consapevolezza che se non meramente mutuate, esse si trovano quantomeno in una condizione di comproprietà con altre scienze che condizionano inevitabilmente il ragionamento giuridico.

In questo senso si potrebbe tentare di definire il perimetro relazionale di questi vocaboli provando a dire che l'asimmetria è quella condizione istituzionale che risponde a esigenze cui i processi di differenziazione aspirano a dare una risposta, in particolare, ma non necessariamente, in presenza di specialità (ossia di condizioni di peculiarità di natura geografica, culturale, linguistica, religiosa).

È importante, infatti, affermare sin da ora che la specialità è un fattore che può alimentare la rivendicazione e successivamente l'avvio di processi di

differenziazione, ma non costituisce l'unico scenario entro cui l'asimmetria può essere legittimata[2].

Al di là di specifici fattori di specialità, infatti, l'idea di assegnare medesimi campi materiali alla competenza delle regioni e di assegnare la medesima etichetta a quelle competenze appare priva di razionalità, dal momento che è lo stesso principio di uguaglianza applicato alle regioni a pretendere che, *ab origine*, casi uguali siano trattati in maniera uguale e casi diversi in maniera diversa, superando un atteggiamento sprezzante verso il regionalismo, adottato in nome di uno strumentale ricorso al principio di unità della Repubblica richiamato nell'art. 5 della Costituzione. È in questo senso che si fa concreta la necessità di abbandonare la prospettiva dello Stato-nazione in favore di quella dello Stato costituzionale democratico: nell'accettazione della diversità non come accidente, ma come manifestazione del reale[3].

Il cambiamento che il costituzionalismo democratico impone, infatti, pretende l'avvio di un processo di trasformazione in cui si proceda sistematicamente a mettere in dubbio i presupposti su cui si fondano le nostre comunità socio-politiche, legate al paradigma dello Stato-nazione, attraverso la riscoperta del "pluralismo", che pur avendo trovato cittadinanza nelle

---

[2] Basti pensare all'ovvia constatazione per cui accanto a scenari asimmetrici *ex lege* (determinati o meno da fattori di specialità), gli ordinamenti composti si confrontano con una asimmetria *de facto*, generata dall'esercizio dell'autonomia anche in regimi votati alla piena parità degli enti decentrati. Sul tema riflette da tempo Francesco Palermo: si veda, *ex pluribus*, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018.

[3] In una prospettiva di più ampio respiro sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Ripensare le minoranze. Considerazioni in tempo di pandemia*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *Le identità minoritarie alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva comparata*, Padova 2022.

carte delle liberal democrazie occidentali da qualche decennio, solo negli ultimi tempi ha cominciato a dare prova dei suoi effetti dirompenti[4].

La distanza tra lo Stato nazionale e quello democratico costituzionale, infatti, non sembrerebbe risiedere nell'esistenza di un'attenzione al pluralismo come valore, quanto piuttosto nel contesto in cui tale attenzione si sviluppa: in un caso l'azione dei poteri pubblici è concepita in uno spazio binario, del tutto riconducibile alla logica maggioranza-minoranza; nell'altro è pensata nell'ottica dell'alterità, ossia della rinuncia all'identico o all'omogeneo come presupposto di unità, di Stato, di società.

Non si può negare che vi sia coscienza di questo cambiamento, che d'altra parte interessa le scienze giuridiche nel loro complesso. Non di meno, trovandoci in mezzo al guado facciamo fatica ad avanzare.

---

[4] In questo senso, cogliendo la condizione di passaggio nella quale siamo immersi e tutt'altro che prossima a un approdo, piuttosto che di postmodernità, seguendo la proposta del filosofo argentino Enrique Dussel, più correttamente si dovrebbe parlare di *trans-modernità* ossia di «un progetto di liberazione dell'Alterità – un progetto di liberazione mondiale – dove si realizza la modernità, in un movimento co-realizzativo e solidaristico fra la stessa modernità e l'Alterità negata e vittimizzata. La trans-modernità è realizzabile esclusivamente come co-relazione, come incorporazione dell'Alterità; è "un'analettica del centro/periferia, donna/uomo, diverse "razze", diverse etnie, diverse classi, umanità/terra, cultura occidentale/culture del mondo periferico ex-coloniale, etc…"». Così D. BRANCA, *Colonialità, modernità e identità sociali in alcune categorie di Quijano e Dussel*, in *Visioni LatinoAmericane*, 10/2014, 94. Per un approfondimento sul pensiero di Dussel in tema di trans-modernità si veda dell'Autore *El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del mito de la modernidad*, Madrid 1992, nonché *Europa, modernidad y eurocentrismo*, in E. LANDER (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires 2000, 41 ss.

3. *Specialità identitaria, asimmetria organizzativa*

Quanto si va dicendo è essenziale per comprendere le ragioni di alcune delle secche in cui puntualmente va arenandosi il dibattito italiano sulla differenziazione. Non si vuole con ciò far finta che non esistano fattori politico-istituzionali che ostacolano un genuino e franco dibattito sul tema; bisognerà però riconoscere la necessità di dare nuova linfa al dibattito dottrinale anche per svelare alcuni finti miti in cui si arroccano a volte i sostenitori dell'una e dell'altra parte, nella speranza che proprio la riflessione giuridica consegni alla politica un ventaglio di possibilità e non nuovi alibi che legittimano un reiterato stato di immobilità.

Per esempio, si sente la necessità di una riflessione capace di riconoscere che la differenziazione non deve essere intesa solo nell'ottica della specialità identitaria, potendo essere, invece, ricondotta a traiettorie diverse, ma altrettanto degne di attenzione, con il fine di non esasperare un decentramento "delle etnie" come unica via all'asimmetria[5] e di potersi soffermare sui valori che possono sostenere un percorso di differenziazione includente e solidare in chiave organizzativa.

Per moltissimo tempo, forse proprio a causa di questa propensione a esaltare l'uniformità e quindi a intendere l'asimmetria come condizione speciale in quanto eccezionale, l'attenzione è stata catalizzata per lo più dalla differenziazione intesa in una logica identitaria, tralasciando altri percorsi, che di "speciale" non hanno nulla, ma che pure sono ben presenti nelle esperienze di altri ordinamenti che hanno assunto una forma decentrata, soprattutto negli ultimi anni.

[5] Così S. BARTOLE, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 6/2000, 963 ss.

Il principio di differenziazione, infatti, può essere invocato anche in ottica "abilitante", ossia per sostenere una visione funzionalistica della autonomia, ritenendo che, se assunto in termini organizzativi, esso possa rivelarsi un formidabile strumento di efficacia ed efficienza amministrativa.

Non di meno, pare che proprio su questa idea di asimmetria si siano catalizzate nel dibattito italiano le maggiori resistenze poco propense a considerare la possibilità che il vero spartiacque della discussione non sia l'accettazione del decentramento differenziato come strumento organizzativo, bensì i valori ai quali esso si ispira.

La relazione differenziazione/uguaglianza assume forme diverse a seconda dei principi ai quali ci si ispira e non vi è chi non veda, a tal riguardo, che è nella differenziazione organizzativa, più che in quella in chiave identitaria che le ragioni dell'asimmetria si fanno più difficili da veicolare e, dunque, da comprendere per essere accettate. Diviene, infatti, concreto il pericolo che la difformità di trattamento, essendo comunicata male (e strumentalizzata a fini politici), sia percepita solo come ingiustificata discriminazione, capace di alterare nel profondo il principio di uguaglianza che, proprio perché cresciuto nell'impianto dello Stato-nazione di cui si diceva, si stenta a considerare in termini che possono esulare da un contesto di uniformità[6].

Si finisce così con il non percepire sino in fondo le diverse ragioni che possono sostenere la differenziazione e legittimarla o meno. È evidente, infatti, la distanza che esiste tra un'asimmetria ispirata al principio di solidarietà, rispetto a una tutta piegata su una mera dinamica competitiva; bisogna riconoscere il divario valoriale che esiste tra un'organizzazione asimmetrica in chiave funzionale al buon governo e una ispirata a un uso

[6] Ho approfondito il mio ragionamento sul punto in *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino 2022, 19 ss.

individualistico delle risorse in un contesto di scarsità con il fine di consolidare posizioni di forza nell'assetto territoriale[7].

Non, dunque, la differenziazione in sé, ma le ragioni e di conseguenza le modalità del differenziare diventano fondamentali per concepire un sistema asimmetrico. È fondamentale conoscere e saper comunicare quelle ragioni, conoscere e costruire un clima sociale capace di comprendere quelle ragioni. Senza quelle ragioni e la loro comprensione, infatti, un sistema asimmetrico si trasforma, senza appello, in un sistema che ammette condizioni di privilegio e che, per contro, mortifica alcune parti rispetto ad altre.

In quest'ottica, a costo di sembrare un po' naïve, credo che non sia possibile progredire nella nostra riflessione sulla differenziazione senza dare centralità ad alcuni fattori pre-giuridici, ossia a fattori che rivestono rilevanza giuridica pur precedendo ogni discorso giuridico. Fattori fondamentali nella costruzione e nella tenuta dell'idea di "sistema" entro cui

[7] In queste pieghe risiede l'incapacità di riconoscere chiaramente la difformità valoriale che esiste tra un'organizzazione asimmetrica in chiave funzionale al buon governo e una ispirata «a una concezione dei rapporti sociali (non, quindi, meramente istituzionali) che implica e rivendica invece il diritto di chi vive e opera in certe parti del territorio dello Stato a utilizzare e distribuire le risorse (scarse) complessivamente a disposizione in modo differenziato, in funzione e in conseguenza della differenziazione socio-economica di partenza, e al fine di mantenerla o addirittura aumentarla». Non si può e non si deve partire dall'assunto che «esistano specifiche ragioni organizzative che giustificano modalità speciali di esercizio del governo connesse alle peculiarità di un territorio (montano, insulare, di confine, …), e dunque in funzione "compensativa", ma che esista un più generale principio in forza del quale è la stessa uguaglianza di ogni cittadino della Repubblica di fronte al pubblico potere a non essere più considerata di per sé un valore»: per questa e la precedente citazione si rimanda a E. GROSSO, *Intervento introduttivo* a C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 32 ss.

deve necessariamente essere concepita la differenziazione per non scadere in irrecuperabili processi dissociativi.

La dottrina internazionale mi supporta nell'idea secondo la quale tra questi fattori pre-giuridici in grado di favorire le condizioni per instaurare un regime asimmetrico virtuoso vi siano la fiducia e i legami fiduciari che essa alimenta[8].

Nel panorama del diritto comparato, gli ordinamenti composti, effettivamente, guardano ai processi di *confiance building* come a dinamiche essenziali per costruire, consolidare e conservare l'ordinamento inteso come sistema. E non a caso si parla di processi, dal momento che si parte dal presupposto che la fiducia si costruisce e va costantemente alimentata con la lealtà, la conoscenza reciproca, la comunicazione e il riconoscimento. Non è presupposta; non è mai data una volta per tutte[9].

Nel quadro comparato il caso spagnolo rappresenta un buon campo d'indagine per soppesare l'importanza della fiducia nei processi di differenziazione. Quella del regionalismo spagnolo, infatti, è una storia di promesse mancate, di delusioni reciproche, di ambiguità. Da parte del centro, così come di alcune comunità autonome, sono state evidentemente disattese (: ma forse è da sempre mancata l'intenzione?) le aspettative nutrite grazie al testo della Costituzione del 1978, che riconosceva spazi di asimmetria che non

---

[8] La dottrina canadese si è mostrata tra le più attente al tema. Tra gli altri si veda in particolare il volume diretto da D. KARMIS, F. ROCHER, *La dynamique Confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*, Laval 2012; prima, nella letteratura statunitense, F. FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York 1995; R.D. PUTNAM, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York 2000.

[9] In tema di interazione tra asimmetria e fiducia sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei percorsi di integrazione politica. La prospettiva belga*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2018, 411 ss.

sono mai stati arati; ma allo stesso modo si è fatto un uso strumentale in ottica dissociativa di quegli istituti di autonomia messi a disposizione delle entità territoriali. Complici il sistema politico ed elettorale, le relazioni centro-periferia sono divenute vieppiù opache sino a non essere quasi più riconducibili al dettato costituzionale.

È venuta a mancare la credibilità delle parti. È venuto a mancare il rapporto di fiducia reciproca, collante delle relazioni che pretendono di innestarsi in un sistema e non di viverlo in forma parassitaria[10].

[10] Alla luce di quel che si va dicendo credo che si possa e si debba guardare da nuovi punti di vista alla decisione, adottata il 22 giugno 2021 dall'allora Primo ministro spagnolo Pedro Sanchez, di concedere l'indulto o a nove dei condannati per i reati di malversazione e sedizione, commessi in Catalogna in occasione della organizzazione e realizzazione del referendum indipendentista del 1° ottobre 2017: «è vero che esistevano altre vie, per così dire meno d'impatto e meno emotive. Eppure, gettando il cuore oltre l'ostacolo, è alla più "politica" tra le opzioni che Sanchez si è affidato. Un atto straordinario per far fronte a una situazione straordinaria. Ogni altra soluzione avrebbe saputo di uscita di emergenza… quella dell'indulto assunta nonostante tutto, sa di riscatto della politica; di desiderio di riassegnarle un primato, laddove il diritto non può far altro che segnare una distanza, dal momento che, lo si voglia ammettere o no, esiste una parte del territorio spagnolo che quel diritto non lo considera più come legittimo. C'è un problema di riconoscimento politico-sociale in Spagna. Se non si restipulano le basi per un riconoscimento reciproco sul piano politico non c'è diritto che possa valere, perché è la comunicazione e l'autorevolezza che sono venuti a mancare. Con il suo gesto Sanchez si presenta inerme e nel concedere il perdono dello Stato spariglia le carte, quasi a voler ribadire, nel senso in cui di perdono parla Paul Ricoeur, che, sicuramente, le parti in gioco in questa vicenda, che ha colpito profondamente la democrazia spagnola, sono capaci di gesti migliori di quelli compiuti sinora». Così A. MASTROMARINO, *Pedro Sanchez concede l'indulto: coraggio della politica o incauto atto?*, in *Diritti Comparati*, consultabile in *https://www.dirittocomparati.it/pedro-sanchez-concede-lindulto-coraggio-della-politica-o-incauto-atto/*.

D'altra parte, lo stesso ordinamento francese, così restio a concepire le dinamiche centro-periferia in termini di reciprocità e parità, sembra avvalorare l'ipotesi che la fiducia rappresenti un *a priori* da cui partire. In quest'ottica si illumina di nuovi significati il documento propositivo presentato dalle regioni in occasione delle ultime presidenziali, che non a caso si intitola *Vers une Republique de la confiance*[11].

In Italia questi processi per così dire di affidamento sono pressoché assenti. Si potrebbe anzi dire che la capacità delle parti di fidarsi l'uno dell'altra è andata progressivamente deteriorandosi, sino a creare una condizione di stallo che non promette nulla di buono, neppure laddove si dovesse approdare, infine, a un assetto differenziato. L'asimmetria, infatti, non basta sancirla; una volta introdotta bisogna gestirla e senza basi che rendano possibile la cooperazione è facile immaginare quali potranno essere gli esiti deludenti di questa operazione. Bisognerebbe ritornare all'annosa questione relativa alla riforma della seconda Camera come luogo di dialogo territoriale… ma temo di apparire ripetitiva.

Il dibattito italiano sulla differenziazione pare essersi trasformato in un dialogo tra sordi e muti, in cui gli uni chiedono tutto, troppo, al punto che a volte si stenta addirittura a capire le ragioni del chiedere, mentre gli altri, dicono ostinatamente no, a tutto.

4. *Il punto nodale: in Italia manca una cultura dell'autonomia*

In questa *impasse*, il progetto di differenziazione regionale italiano, per non ridursi a mera questione elettorale, può far tesoro dello *sguardo* del diritto comparato che ci ricorda che la asimmetria rappresenta l'inevitabile

[11] Il documento è consultabile in rete all'indirizzo: *https://regions-france.org/vers-republique-de-confiance-livre-blanc-regions/*.

evoluzione degli Stati che hanno aderito al progetto del costituzionalismo democratico; così come che i processi di differenziazione hanno le loro regole e presupposti che neppure le esigenze politiche possono eludere.

Già si è detto della necessaria fiducia reciproca che deve animare i rapporti centro-periferia come presupposto pre-giuridico utile ad alimentare concetti come quelli di cooperazione, lealtà, coordinamento cari alla nostra giurisprudenza costituzionale, ma vuoti in un contesto di diffidenza istituzionalizzata.

Vale la pena, non di meno, soffermarsi anche su un altro presupposto di natura strutturale, in assenza del quale mi pare sterile lo stesso interrogarsi sulla possibilità di avviare un processo di differenziazione territoriale. Mi riferisco alla necessaria esistenza di una cultura dell'autonomia, ossia di una cultura di cui il nostro paese e la nostra classe politica (al centro come in periferia) paiono essere del tutto deficitarie.

Al di là di qualche slogan elettorale e frasi d'effetto di carattere mediatico, finalizzati non certo a una riflessione ponderata sul da farsi, ma a una indigestione di propositi sul decentramento, in Italia lo spirito federale non ha mai attecchito: non ci si riferisce alla volontà di farsi Stato federale, prospettiva di cui paiono mancare tutti i presupposti, bensì alla propensione a far propri i valori del federalismo inteso come filosofia dello Stato, fondata sull'ideologia del potere condiviso tra più centri, della democrazia partecipata, del coordinamento di governo, della convivenza delle diversità.

Spirito federale, dunque. Cultura dell'autonomia. Un'assenza che in Italia, per esempio, si avverte tra le maglie del sistema se solo si presta attenzione al fatto che la competenza sull'ordinamento degli enti locali appartiene allo Stato e non alle regioni, come avviene generalmente negli Stati composti (… si dirà che la questione trova ragioni nella tradizione… ma tant'è!). Un'assenza che si fa sentire anche nel dibattito istituzionale quando invece di percorrere la strada della leale collaborazione da rendere parametro

indefettibile nei giudizi di costituzionalità (si pensi all'*iter* belga), si torna a ragionare sull'introduzione nel sistema dell'interesse nazionale[12].

E allora come procedere? Mancano i presupposti; eppure, la differenziazione, se ben congeniata, appare ormai una tappa non più procrastinabile nel nostro Paese.

Credo che, nella consapevolezza di questa situazione le cui difficoltà sono chiare a tutti, è possibile partire proprio dal quadro comparato. L'assenza di presupposti per riformare un sistema raramente è dovuta a ragioni ontologiche. Il più delle volte si tratta di deficit che possono essere colmati, aprendosi all'esperienza della comparazione. Ricominciamo a ragionare, dunque, di legami di sistema, di leale cooperazione, di politiche di riconoscimento dell'alterità, abbandonando categorie ancorate al paradigma westfaliano, come già hanno fatto o stanno facendo altri ordinamenti.

Abbiamo bisogno di una riforma, ma al contempo dobbiamo preparare il terreno, concimandolo con spirito autonomico e di coesione.

[12] D'altra parte, si può ben dire che è l'assenza di questa cultura (quando non un vero e proprio atteggiamento contrario all'asimmetria...) che non ha permesso di far germogliare i semi di differenziazione già presenti nella nostra Carta, al di là dell'art. 116: a partire dalla costituzionalizzazione della sussidiarietà orizzontale, passando per le previsioni sulla forma di governo regionale, la potestà legislativa residuale… Sul punto si veda A.M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLA ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 27 ss.