

Quale “regionalismo differenziato” ?

di Adele Anzon Demmig

1. Nella discussione sul federalismo/regionalismo “differenziato” o “asimmetrico” esiste una certa confusione terminologica. Per prima cosa, allora, voglio precisare che parlando di “differenziazione” o “asimmetria nello stato politicamente decentrato (o “composto”), non mi riferisco alla diversità di condizioni socio-economiche, culturali ecc. tra i territori – che è una mera situazione di fatto – né alla diversità delle concrete normative prodotte dalle entità *sub*-statali nell’esercizio delle rispettive competenze, e neppure il diverso trattamento di qualcuna o ciascuna di esse conseguente all’applicazione dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie.

Con l’uso di questi termini intendo indicare specificamente la differenza tra i territori in relazione al grado e alla misura delle rispettive sfere di autonomia e cioè, più precisamente, in altri termini, alla dotazione costituzionale delle loro competenze. Per Stato federale o regionale differenziato o asimmetrico quindi intendo soltanto quello nel quale le entità *sub*-statali non hanno tutte le medesime competenze, ma competenze diverse.

L’uniformità di regime competenziale è tipica degli Stati federali più tradizionali, di origine autenticamente pattizia, o comunque in quelli che ne applicano il modello, nei quali l’eguaglianza di posizione degli Stati membri nel nuovo ordinamento è il riflesso della pregressa sovranità e dunque parità dei protagonisti del patto. L’uniformità di regime corrisponde alla pari ordinazione e alla eguaglianza tra gli Stati-membri. Gli Stati regionali invece – come è tipico, ma non solo, dell’Italia e alla Spagna – sono nati in vario modo differenziati, proprio nel senso che le Regioni hanno qui sempre avuto competenze differenziate, come è dimostrato dalla presenza delle autonomie speciali “storiche” italiane o, ancor più, dal regime fortemente asimmetrico delle comunità autonome spagnole.

In epoca più recente tuttavia sia negli Stati regionali sia in quelli federali sono emerse o si sono rafforzate istanze di differenziazione tra le entità *sub*-statali, nella prospettiva dell'introduzione di un modello non più "solidaristico" (e dunque teso alla equiparazione o all'equivalenza delle condizioni di vita tra le diverse componenti) ma "competitivo" o concorrenziale, ritenuto più adeguato all'attuale momento storico. Questa emersione del fenomeno si può attribuire principalmente ai profondi sconvolgimenti dell'assetto politico e socio-economico culminati nella globalizzazione dell'economia, nel prevalere del principio del libero mercato, nella drastica riduzione delle risorse disponibili. Ciò ha causato l'acuirsi della disparità tra territori "ricchi" e territori "poveri" e aumentato il divario di sviluppo e di efficienza tra di essi, rendendo sempre meno facilmente accettabile l'effetto di tendenziale livellamento derivante dall'opposto principio di uniformità. Si tratta dunque di una spinta che è rivolta non a realizzare, attraverso la differenziazione, un riequilibrio a favore delle entità più deboli (come sembra ipotizzare Lorenza Violini), ma tutto al contrario, a promuovere l'incremento da parte delle entità più forti della loro già più elevata condizione di sviluppo.

Istanze di differenziazione si sono manifestate anche in Stati federali ispirati alla più tradizionale e rigida uniformità, come la Germania, mentre in Spagna esse, alimentate soprattutto da forti spinte nazionalistiche, hanno dato luogo, nella riforma degli statuti autonomici, a forme di spiccata competizione nella ricerca di nuove competenze o speciali vantaggi e soprattutto all'exasperazione dei nazionalismi fino ai limiti della secessione.

In Italia, l'esigenza di una forma di "asimmetria" ulteriore rispetto alle autonomie speciali "storiche" è affiorata già in occasione della fallita riforma costituzionale della fine degli anni novanta e sono poi riemerse nel testo costituzionale riformato del 2001, con l'introduzione dell'art. 116, comma 3. Dopo un ulteriore periodo di attesa, tre Regioni hanno iniziato il percorso verso la "differenziazione" (la Lombardia che si trova in una fase più avanzata, il Piemonte e il Veneto). Il Governo ha pre-

disposto una bozza di disciplina procedurale. Al momento però la fine anticipata della legislatura ha congelato ogni iniziativa.

L'idea dell'asimmetria divide gli osservatori tra coloro che la temono come fonte di prevaricazione delle Regioni forti nei riguardi di quelle deboli – che non potrebbero sostenerne il confronto e ne uscirebbero ancor più indebolite – e coloro che invece la esaltano, come strumento di valorizzazione delle maggiori capacità di sviluppo e della competitività delle Regioni interessate e, assieme, di sano trascinarsi delle altre.

2. Al di là comunque di tali apprezzamenti di politica costituzionale, e quale che sia la soluzione da preferire, per rientrare nel quadro problematico che Roberto Bin ha sottoposto a questo dibattito, dico subito che concordo senz'altro con l'idea che, prima di avviare il complesso meccanismo dell'art. 116 occorra procedere all'attuazione dei nodi strategici del testo costituzionale ora vigente, quali principalmente il sistema dei rapporti finanziari *ex art. 119 Cost.*, il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo, la revisione degli Statuti speciali.

Concordo anche sul fatto che al momento molte delle rivendicazioni regionali di competenze ulteriori hanno già da ora strumenti sufficienti per il loro svolgimento, strumenti che trovano un quadro di relativa stabilità in una giurisprudenza costituzionale che sembra avviata a percorrere linee di tendenza abbastanza consolidate, come per esempio nel caso dello spazio riconosciuto alle Regioni in materia di organizzazione sanitaria e in relazione alle competenze legislative statali a valenza trasversale.

Si tratta, è vero, di strumenti che poggiano sulla giurisprudenza costituzionale, e perciò soggetti ai possibili mutamenti di questa, e che per di più convivono, nella medesima giurisprudenza, con una molteplicità di strade di vario genere aperte all'espansione delle competenze legislative statali. Naturalmente, non si può mettere in dubbio il rilievo che avrebbe la trasposizione degli indirizzi giurisprudenziali in un testo scritto di grado costituzionale. Tuttavia anche la presenza di un simile te-

sto non fornisce una garanzia sicura di una giurisprudenza univoca, ferma e di stampo “regionalista”, come peraltro è confermato – per rimanere all’esperienza seguita alla riforma costituzionale del 2001 – sia dalla vicenda della “degradazione” delle competenze statali trasversali, sia dall’applicazione in senso collaborativo di un sistema costituzionale di rapporti tra Stato e Regioni ispirato invece ad una impostazione di tipo “duale”, dove la “leale collaborazione”, come canone generale, non è neppure menzionata.

Per questa stessa ragione non mi sembra decisivo che, come propone Bin, si proceda, prima del ricorso all’art. 116, comma 3, al tentativo di limitare la carica di problematicità di uno dei punti nodali di tutte le esperienze degli Stati federali e regionali: l’individuazione delle materie legislative, da noi particolarmente impervia a causa dei ben noti e vistosi difetti di formulazione degli elenchi costituzionali. Una previa definizione delle materie a mezzo di leggi statali faciliterebbe – secondo Bin – la capacità delle Regioni di legiferare in modo innovativo e di perseguire così la propria esigenza di differenziarsi.

Non credo che questa sia una strada perseguibile. Quello della identificazione il più possibile nitida dei confini dei settori di intervento dei legislatori è un problema che affligge, come dicevo, tutti gli Stati composti, e che non ha trovato una soluzione soddisfacente nella riformulazione dei testi costituzionali neppure con lo smembramento più minuzioso delle materie e la ricerca più accanita della precisione e univocità degli enunciati (come è avvenuto nella recente riforma del federalismo in Germania, in cui si è cercato in modo quasi ossessivo di raggiungere una impossibile *klare Trennung* tra settori federali e settori dei *Länder*).

La proposta di Bin di una definizione legislativa delle materie, inoltre, troverebbe un ostacolo nella assai problematica possibilità di rinvenire a tal fine, nel nuovo regime del riparto delle competenze, uno specifico titolo di legittimazione del legislatore nazionale. Inoltre, le eventuali definizioni dovrebbero comunque essere a loro volta interpretate, con esiti incerti, e la loro permanenza e stabilità resterebbe rimessa alla discrezionalità

di questo legislatore. Quindi le Regioni non avrebbero in nessun caso una garanzia ferrea – neppure solo politica – che i loro interventi innovatori non saranno contestati dinanzi alla Corte costituzionale. In conclusione, non hanno altra scelta che decidersi a rischiare e a perseverare.

Quanto poi allo scoraggiamento di iniziative regionali che può derivare dalla complessiva interpretazione in senso estensivo delle competenze statali, credo che un possibile rimedio si debba cercare non solo nella consueta, e in parte fondata, sterile critica alle tendenze centralizzatrici degli apparati statali, ma nell'eliminazione di quelle che verosimilmente sono tra le cause principali che hanno di fatto giustificato, reso necessaria o comunque favorito, non sempre debitamente, la scelta di questa strada e cioè la assurda impostazione della riforma del 2001, che, da un lato, ha attribuito alle Regioni molte competenze del tutto incongrue rispetto al loro livello di intervento, dall'altro non ha previsto alcuna clausola generale di flessibilità che, pur consentendo il permanere della competenza in capo al legislatore regionale, ne consenta – nei soli limiti in cui sia indispensabile per perseguire esigenze unitarie – la assunzione in capo allo Stato (si pensi in particolare ai problemi posti dalla disciplina del sistema energetico nazionale o della rete delle comunicazioni elettroniche).

Ma una simile revisione del testo costituzionale appare al momento del tutto irrealistica, né, d'altra parte, *rebus sic stantibus*, si può contare sull'avvio di una interpretazione "virtuosa" dei limiti di competenza del legislatore nazionale che consenta l'ampliarsi dello spazio aperto alla differenziazione regionale.

Peregrina resta poi pure – anche se ampiamente auspicabile – la possibilità anche solo di attenuare in tempi brevi la totale miopia del Governo e il suo accanimento nel controllo presso che indiscriminato della legislazione regionale.

3. Ma al di là di questi più astratti e problematici rimedi volti indirettamente a creare una situazione che, in sostanza, favorisca l'uso da parte delle Regioni di strumenti già esistenti per esprimere la loro autonomia, lo strumento operativo proposto

da Bin in alternativa all'uso del meccanismo dell'art. 116, comma 3 è quello della contrattazione preventiva tra Governo e singola Regione sul testo della singola legge regionale: in tal modo si offrirebbe la possibilità per la Regione stessa di realizzare politiche di tipo innovativo senza il timore di ostacoli da parte del Governo, giacché contropartita dell'accordo sarebbe la rinuncia di quest'ultimo a possibili impugnative della legge negoziata dinanzi alla Corte.

In questi limiti e in questi termini, e cioè in vista della garanzia in via di fatto di facoltà di intervento regionali già riconducibili alle attribuzioni costituzionali, ma controvertibili in sede di interpretazione, il discorso di Bin mi pare persuasivo. Tuttavia mi pare necessario precisare che nel caso non si realizzerebbe alcuna "differenziazione" o "asimmetria" in senso proprio, come chiarito all'inizio, proprio perché si tratterebbe dell'esercizio di competenze già attribuite e spettanti identicamente a tutte le Regioni.

Insomma tutta la peraltro ben motivata e condivisibile tesi di Bin mira a realizzare non una differenziazione nella titolarità di competenze (come sarebbe a seguito dell'applicazione del percorso dell'art. 116), ma una differenziazione nel risultato dell'esercizio di competenze comuni: una diversità tra discipline normative dunque, che, come dicevo, è solo il risultato dell'utilizzazione di strumenti messi a disposizione di tutte le Regioni per esprimere la loro autonomia e che in modo naturale portano a risultati diversi. Insomma, questa è, mi sembra, pura e semplice esplicazione di autonomia e non di "asimmetria".

Come che questa operazione debba definirsi, concordo in ogni caso con la posizione di Bin e dunque nel più che ragionevole consiglio alle Regioni di utilizzare al meglio quello che già hanno, prima di pretendere qualcosa di più e di *diverso*.

4. La condivisione della tesi di Bin trova poi una ulteriore conferma nella problematicità del percorso da seguire per ottenere le "ulteriori forme e condizioni di autonomia" prescritto dall'art. 116, comma 3. Questo percorso è costellato di dubbi interpretativi e di difficoltà applicative, per le quali anche il

progetto governativo non era, e a maggior ragione non è ora, di ausilio decisivo. Vorrei qui soffermarmi su due soli punti.

Il complesso procedimento deve essere avviato – in omaggio al principio “dispositivo” – “su iniziativa della Regione interessata” e culmina nell’approvazione della legge di conferimento a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Il primo punto controverso è proprio quello dell’iniziativa. A mio parere si tratta di una ipotesi di iniziativa legislativa riservata, per cui la presentazione della relativa proposta di legge spetta soltanto alla Regione stessa. Non vedo su quale base si possa sostenere – come pure qualcuno fa – che l’iniziativa di cui parla la disposizione in discussione non è l’iniziativa legislativa, ma solo quella dell’intesa; la legge potrebbe dunque essere proposta da qualsiasi altro soggetto titolare del potere di iniziativa legislativa. Questa tesi, oltre che priva di riscontri testuali (orientati semmai nel diverso senso che si è detto), vanificherebbe il principio dispositivo.

L’inevitabile qualificazione come “riservata” dell’iniziativa regionale ha come conseguenza che la stessa iniziativa è necessaria anche per eventuali leggi di modifica (o abrogazione). Quindi, se la Regione non si attiva, l’operazione è irreversibile. Il progetto governativo tentava di aggirare l’ostacolo prevedendo la sottoposizione, dopo un certo lasso di tempo, dell’intesa (non della legge) ad una verifica, con l’apertura della possibilità di mutamenti. Non sono sicura della praticabilità di questa strada, perché avrebbe l’effetto di sottoporre la legge ad un termine non previsto in Costituzione e di privare sostanzialmente la Regione della esclusiva facoltà di attivare il procedimento.

Ma tra le caratteristiche procedurali della legge di conferimento quella che pone i maggiori interrogativi è senza dubbio l’intesa di Stato e Regione sul suo testo.

Rispetto alla diffusissima prassi della cooperazione tra Stato e Regioni – che, in assenza di una “Seconda Camera”, o comunque di altre forme di collaborazione nel corso dell’*iter legis* si svolge di regola, com’è noto, nell’esercizio di funzioni amministrative o politico-amministrative – il caso della concertazione prevista per la legge di attuazione dell’art. 116 Cost. pre-

sentata – per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Regioni – una spiccata particolarità da due punti di vista: innanzi tutto perché si tratta di una espressa previsione costituzionale, in secondo luogo perché, consistendo in una intesa, si distacca dalla collaborazione prevista dalle ipotesi previste da semplici leggi ordinarie, nelle quali il coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa nazionale avviene, al più, mediante l'espressione di pareri tramite il sistema delle Conferenze (v. per es. art. 2, comma 5, e 5, comma 1, *b*), del d.lgs. n. 281 del 1997).

Il ricorso all'intesa nel corso o quale presupposto del procedimento legislativo è eccezionale ed è, e deve comunque essere, espressamente contemplato da norme costituzionali, trattandosi di un requisito di legittimità della legge (come, per rimanere nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni, l'intesa con la rispettiva Regione prevista per la revisione, mediante legge ordinaria dello Stato, di norme di statuti speciali in tema di rapporti finanziari (art. 50, ultimo comma, St. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, 104 St. Trentino-Alto Adige/Süd Tyrol).

E' importante notare che qui, alla generalità dei casi in cui l'accordo accede a procedimenti amministrativi, liberamente disciplinabili con legge ordinaria in vista del superamento dell'eventuale contrasto, l'intesa di cui si parla ora attiene ad un procedimento legislativo, che, in mancanza di apposito rimedio dettato da norme costituzionali, non è possibile integrare in alcun modo con modalità e aggravamenti procedurali che riparino all'eventuale dissenso. In altre parole, quando è prescritta per l'adozione di atti legislativi, l'intesa – a meno di espressa disposizione costituzionale in contrario – non può essere “debole”. Il raggiungimento dell'intesa è ineludibile per le leggi in esame perché ne costituisce un requisito di legittimità costituzionale, senza il quale esse non potrebbero, appunto, validamente venire in essere.

L'imposizione costituzionale della necessaria previa intesa quale “base” per l'approvazione della legge di conferimento alla Regione richiedente delle funzioni “ulteriori” ha posto innanzi tutto il difficile quesito della collocazione di tale intesa rispetto all'attività del Parlamento, dal momento che le Camere

non hanno strumenti per instaurare e svolgere un rapporto negoziale con la singola Regione, ma devono rimettersi *in toto* al Governo. Nel contempo, occorre tenere presente che qui l'iniziativa della legge statale è riservata alla Regione interessata, e soprattutto che, a differenza di quanto è espressamente previsto nella Costituzione spagnola – modello paradigmatico di regionalismo asimmetrico – l'art. 116, non contemplando l'eventualità del dissenso regionale, non dispone neppure una procedura alternativa per il suo superamento.

In attesa di una specifica regolamentazione legislativa, attualmente ancora allo stato di progetto, l'esempio al quale è possibile fare riferimento è dato dalla prassi della legislazione in base a intese con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Questa prassi si articola in una previa negoziazione e conclusione di un accordo tra il Governo e i rappresentanti della confessione su medesimo testo, e nella successiva presentazione da parte del Governo stesso di tale testo, allegato al relativo disegno di legge in Parlamento per l'approvazione. Insomma la legge sulla base di intese sarebbe una legge meramente formale, di sola approvazione o rigetto.

In effetti in un senso analogo a quello esaminato sembrano indirizzate anche le modalità di avvio di alcune iniziative regionali, quelle della Lombardia, del Piemonte e del Veneto, per l'attuazione a loro vantaggio dell'art. 116, c. 3, Cost., che anticipano tutte l'intesa rispetto alla iniziativa legislativa regionale. Così orientata è anche la bozza del più volte ricordato disegno di legge governativo.

La previa intesa con la Regione sul testo da sottoporre all'approvazione non implica il riconoscimento a questa Regione di una posizione di parità rispetto allo Stato, come l'intesa per la legge sulle confessioni religiose non comporta la parità tra esse e lo Stato. La decisione finale, infatti, è pur sempre rimessa al Parlamento che conserva il potere di respingere il testo ad esso sottoposto.

L'anticipazione dell'intesa con la Regione rispetto all'inizio del procedimento legislativo e il raccordo permanente con il Consiglio regionale e il Parlamento cui le parti – nei casi ricor-

dati – si sono impegnate, dovrebbero in via di fatto prevenire contrasti e ostacoli in sede parlamentare e consentire di prevenire l'insorgenza in Parlamento di dissensi insuperabili che condurrebbero al fallimento dell'operazione.

Quanto poi alle competenze in concreto rivendicate dalle Regioni che si sono attivate, esse, al momento, risultano ancora, ad eccezione di quella della Lombardia, alquanto generiche e difficilmente valutabili. Tutto sommato, però, come molti hanno già notato, queste Regioni non si dimostrano affatto spericolate, ma, al contrario, molto caute nella scelta delle competenze da rivendicare, nonostante la straordinaria ampiezza del catalogo loro offerto dall'art. 116 Cost. In sostanza, le loro pretese si discostano assai poco da quanto è già loro riconosciuto specie dalla giurisprudenza costituzionale in applicazione della normativa costituzionale comune e proprio perciò fanno dubitare – come bene sottolinea Bin – della reale utilità del ricorso ad un procedimento così complesso.

5. A questo punto è tutt'altro che privo di interesse un confronto tra la situazione italiana e le modalità con le quali la recente riforma del federalismo in Germania ha accolto le istanze di differenziazione emerse in un ordinamento finora, come s'è detto, ligio alla più rigorosa uniformità di regime delle diverse entità federate.

Nella riforma costituzionale le istanze di differenziazione hanno trovato soddisfazione con un particolare meccanismo: quello della potestà legislativa "derogatoria" attribuita, in settori enumerati, ai *Länder* nei confronti delle leggi federali adottate nell'esercizio di alcune delle competenze "concorrenti" svincolate dalla *Erforderlichkeitsklausel*. In proposito l'art. 72, comma 3, della Legge Fondamentale (nuova formulazione) prevede che queste leggi entrino in vigore, di regola, dopo sei mesi dalla pubblicazione e che in questo lasso di tempo il legislatore di ciascun *Land* possa derogare alla disciplina federale; successivamente, il *Bund* può nuovamente legiferare e si instaura un libero concorso di fonti federali e locali regolato dal criterio della *lex posterior*. Questa innovazione – fortemente voluta dai

Länder ricchi del sud-ovest – nelle intenzioni del legislatore costituzionale dovrebbe consentire la necessaria differenziazione – su loro iniziativa – dei *Länder* disomogenei rispetto alla media senza impedire nel frattempo la possibilità di una legislazione federale uniforme. Si tratta di uno strumento volto a realizzare un certo grado di asimmetria o differenziazione (*non nella astratta titolarità*, ma) nei risultati del concreto esercizio della potestà legislativa, e cioè nella normazione dei settori interessati. Nel contempo, lo stesso strumento mette in moto un processo di diversificazione che non è definitivo, ma reversibile, potendo il legislatore federale nuovamente intervenire a sostituire la legislazione locale.

Questo nuovo istituto è stato apprezzato da alcuni commentatori sia come mezzo maggiormente appropriato – rispetto al criterio della "*klare Trennung*" – per risolvere i problemi di "intreccio" tra compiti inevitabilmente "multilivello", sia, e soprattutto, come modalità di realizzazione in chiave attuale del principio di sussidiarietà per la sua valenza di spinta ad un ridimensionamento della imperante uniformità a vantaggio di un federalismo di tipo "concorrenziale". Altri ha però sottolineato, nella medesima prospettiva, come un passo realmente decisivo per una reale *Entflechtung* delle competenze e una effettiva possibilità di diversificazione tra *Länder* sia la riforma della Costituzione finanziaria ora in corso di elaborazione, con l'abolizione della perequazione orizzontale tra *Länder* e quindi dell'effetto di livellamento "verso il basso" prodotto per via della prevalenza nel *Bundesrat* del fronte dei *Länder* finanziariamente più deboli.

Se si confronta ora la via tedesca alla differenziazione con quella segnata dall'art. 116, comma 3, della nostra Costituzione, risulta innanzi tutto che mentre la prima mira, a differenza della seconda, a realizzare una differenziazione nei risultati (la deroga "differenziata" alla legge federale) nell'esercizio di una potestà appunto derogatoria messa identicamente a disposizione di tutti i *Länder* e della quale ciascuno è libero di profittare. Inoltre, la via italiana presenta due ulteriori fondamentali differenze, le quali rischiano di produrre forme di differenziazione

tra Regioni assai più accentuate, con grave rischio di inaccettabili ricadute sull'eguaglianza dei cittadini. Da noi, infatti, per un verso, i settori ammessi all'"asimmetria" dalla disposizione costituzionale menzionata sono assurdamente numerosi, mentre in Germania quest'area è limitata strettamente a pochissime ipotesi; per altro verso, il trasferimento della titolarità delle competenze ulteriori a vantaggio della Regione una volta realizzato diventerebbe definitivo ed probabilmente in via di fatto irreversibile da parte dello Stato, data la riserva dell'iniziativa dell'operazione in capo alla stessa Regione (mentre invece in Germania i rapporti tra legge del *Bund* e leggi derogatorie dei *Länder* è regolata, come s'è detto, dal criterio della *lex posterior*).