

Il regionalismo differenziato. Perché nessuno ne parla?

Autore: Antonella Aloia

In: Diritto civile e commerciale

Non v'è dubbio che la disposizione contenuta nell'art. 116, comma 3, della Costituzione, introduttiva di quello che a più riprese è stato definito "regionalismo asimmetrico" (Caravita 2000) o "regionalismo differenziato" (Palermo 1997), ancora oggi costituisca una problematica poco studiata, ma soprattutto alla quale non è stata riconosciuta un'adeguata attenzione in sede di attuazione costituzionale. Non a caso, all'indomani della modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione, operata con legge costituzionale n. 3/2001, la riforma in senso autonomistico dello Stato ha suscitato delicati e dibattuti confronti, sia nell'ambiente della politica che degli esperti di diritto.

Un "regionalismo a doppia velocità" (Calvieri 2002) che ha rappresentato una reazione ai guasti provocati dalla politica dell'uniformità, tipica del regionalismo italiano e responsabile di aver assunto, quale parametro di riferimento, al fine di misurare l'opportunità dell'autonomia, "le situazioni dove maggiore era l'inefficienza amministrativa e più corrotto il costume" (Trimarchi Banfi 1995).

A fronte della falsa omogeneità delle Regioni (D'Ignazio-Moschella 2009), già ampiamente emersa all'alba delle riforme amministrative a "Costituzione invariata" degli anni '90, la politica della differenziazione, vittoriosa rispetto ai fautori della cd. "devolution", ha introdotto la possibilità per "le altre regioni" di accedere ad un ampliamento delle competenze amministrative e legislative nelle materie di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, nonché nelle materie di legislazione esclusiva, limitatamente all'organizzazione degli uffici dei giudici di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Importanti e degne di nota le problematiche emergenti dalla lettura della disposizione in esame: a chi si

rivolge il regionalismo differenziato? E' necessaria una legge di attuazione? A chi spetta assicurare la sostenibilità finanziaria ex art. 119 Cost.? La legge rinforzata ex art. 116, ultimo comma, Cost., può dirsi costituzionalmente illegittima? In questo scenario ricco di incertezze, sembra doversi prospettare l'implementazione di un regionalismo pattizio (Palermo 2003), essendo l'intesa tra lo Stato e la regione interessata, il punto di arrivo del processo di differenziazione ex art. 116, ultimo comma, Cost. Per evitare l'insorgenza di contrasti a fronte di un assetto così decisamente variabile, sarebbe necessario porre le basi per un rafforzamento dei rapporti tra lo Stato e le regioni al fine di garantire la coesione nazionale (D'Ignazio-Moschella 2009).

In tal senso, un valido modello di confronto si rinviene nell'esperienza costituzionale spagnola.

Qui il regionalismo asimmetrico ha trovato concreta attuazione, dapprima mediante la differenziazione dell'assetto competenziale, per poi approdare ad una fase di razionalizzazione ed omogeneizzazione che ha orientato il processo autonomico nella direzione di un regionalismo cooperativo e dunque verso un livellamento delle competenze tra le comunità autonome. Inizialmente la previsione contenuta nella Costituzione del 1978 di un differente livello di competenze, unitamente al riconoscimento costituzionale dei cd. "hechos diferenciales" ovvero di singolarità locali di natura linguistica, culturale, giuridica ed economica, ha posto le basi per l'affermazione di un regionalismo asimmetrico che, con il tempo, e più precisamente a partire dagli anni '80, si è indirizzato verso una parziale omogeneizzazione con riguardo alle istituzioni e alle competenze. Un processo che è stato avviato grazie alle riforme politiche e legislative adottate nell'ultimo trentennio e che hanno determinato una progressiva evoluzione del regionalismo spagnolo.

Autorevole dottrina (Morrone 2007) ha ritenuto che in Italia, il fenomeno del regionalismo differenziato tracciato dall'art. 116, terzo comma, Cost., pone le basi per la creazione di un quadro istituzionale così delineato: specialità storica, autonomia di diritto comune, regionalismo asimmetrico. Tale disposizione viene intesa come norma sulla produzione normativa (Cecchetti 2002) nonché di riconoscimento di un atto fonte dell'ordinamento costituzionale italiano: in buona sostanza il procedimento di differenziazione è diretto a produrre una legge atipica e rinforzata, altrimenti definita "legge specializzata" (Barbera-Fusaro 2006) destinata a recepire l'intesa intercorrente tra lo Stato e la regione interessata. In tal modo, viene a

determinarsi una modifica del riparto delle competenze regionali, portando di fatto ad una vera e propria revisione costituzionale: questo dato renderebbe costituzionalmente illegittima la disposizione contenuta nell'art. 116, ultimo comma, Cost. Ma ancor prima di risolvere gli equivoci posti dalla norma, gli esperti del diritto si sono chiesti se un tale modello di differenziazione delle autonomie regionali sia concretamente e immediatamente attivabile. A questo interrogativo è stato risposto in senso affermativo: innanzitutto per l'assenza di ostacoli giuridici di ordine formale; in secondo luogo per la potenzialità insita nel processo di differenziazione, di contribuire alla definizione per relationem dello stesso "modello ordinario" (Cecchetti 2002). Non a caso l'asimmetria costituisce un elemento connaturato al regionalismo, in quanto è il pluralismo regionale ad esigere che le diverse politiche siano "calibrate alle specificità delle situazioni locali" (D'Ignazio 2007, Antonini 2001). In tal senso l'ampliamento delle competenze a favore delle regioni, può essere un terreno fertile per la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, dal momento che si offre alle "altre regioni" e allo Stato una serie di best practices da riproporre in altre realtà senza costi di ricerca e sperimentazione (Mastromarino-Castellà Andreu, 2009).

Difatti "lo sviluppo accelerato di certe regioni comporta benefici esterni per le altre Regioni, poiché le economie non sono dei sistemi chiusi e tanto meno lo sono le economie regionali" (Buratti 2007).

L'analisi del modello richiede una valutazione circa l'opportunità dell'allocazione-distribuzione delle funzioni legislative e amministrative a favore delle regioni: con riguardo alle prime, la dottrina ritiene auspicabile l'adozione di una clausola finale che stabilisca "in modo esplicito la competenza dello Stato ad emanare discipline a carattere recessivo o cedevole negli ambiti affidati alla regione" (Cecchetti 2002); in ordine alle funzioni amministrative, sembra che una differenziazione in tal senso non possa trovare spazio rispetto all'ampia dislocazione delle funzioni realizzata grazie alla sussidiarietà ex art.118 Cost. In un contesto del genere e a fronte delle diverse proposte avanzate, il risultato sconcertante è che pochissimi sono stati gli svolgimenti concreti, tanto in ambito statale, quanto in quello regionale, finendo con il divenire le riforme costituzionali veicolo non per il perseguimento di interessi generali ma per "obiettivi politici contingenti" (Morrone 2007). E' così che anche il dibattito culturale ha finito per risentirne.

L'incertezza arrecata dall'art. 116, comma tre, Cost., ha determinato una serie di questioni teoriche e pratiche di non facile risoluzione e che, di fatto, hanno congelato qualsiasi possibilità sul piano

dell'attuazione concreta, nonostante un tale percorso abbia in realtà ricevuto una sensibile spinta dalla domanda proveniente da alcune Regioni del Nord Italia, quali il Veneto, la Lombardia e il Piemonte. Pertanto, a fronte di un tale scenario, sarebbe necessario far luce sugli inconvenienti posti dall'asimmetria, in modo da suscitare una più viva attenzione nei confronti di quei nodi strategici dovuti al regionalismo differenziato, quali principalmente la sostenibilità finanziaria ex art. 119 Cost., il riordino e la razionalizzazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, la revisione degli Statuti speciali.

Occorre far riemergere questa tematica, così importante e complessa, inaugurata in tempi risalenti proprio nel contesto italiano e che sta registrando una crescente diffusione in ambito europeo così da scongiurare quel velo d'ombra che ha portato, di fatto, ad una stagnazione del regionalismo differenziato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

L.Antonini, Il regionalismo differenziato, Giuffrè, 2000; L.Antonini, Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?, AA.VV., Problemi del federalismo, Milano, 2001; A.Barbera-C.Fusaro, Corso di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna 2006; C.Buratti, Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista, in Federalismo fiscale, 2007; C.Calvieri, Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano, Giappichelli, Torino, 2002; B.Caravita, La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune, 2002, federalismo.it; G.D'Ignazio, Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto, Giuffrè, 2007; G.D'Ignazio-G.Moschella, Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale, in Diritto regionale e degli enti locali, Giuffrè, 2009; A. Mastromarino-J.M.Castellà Andreu, Esperienze di regionalismo differenziato: il caso italiano e quello spagnolo a confronto, Giuffrè, 2009; A. Morrone, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma tre, della Costituzione, in Federalismo fiscale, rivista di diritto ed economia, 1/2007; F. Palermo, Il regionalismo differenziato, in AA.VV. La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo, Giappichelli, 2003; F. Palermo, Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana, in Le

Regioni, 1997, F. Trimarchi Banfi, Il regionalismo e i modelli, in Le Regioni, 1995.

<https://www.diritto.it/il-regionalismo-differenziato-perche-nessuno-ne-parla/>