

## Il regionalismo "asimmetrico": la via italiana e il modello tedesco

di Adele Anzon Demmig  
(28 settembre 2006)

Di recente si sono rafforzate e diffuse le spinte alla attuazione del "regionalismo asimmetrico" disegnato dall'art.116, comma 3 Cost. Al fine di valutare se simile attuazione sia auspicabile, qualche elemento di riflessione è offerto da alcuni aspetti della recentissima riforma del federalismo in Germania, entrata in vigore lo scorso primo settembre.

Questa riforma ha portato alla revisione di ben venticinque articoli della Legge Fondamentale. Tra le molte innovazioni, di particolare interesse è la frammentazione della *konkurrierende Gesetzgebung* - la più caratteristica delle potestà legislative federali - in molteplici varianti. Tra queste spicca la variante - tassativamente limitata a determinati settori espressamente indicati (art.72, comma 3 e 84, comma 1 GG)- caratterizzata dalla sottrazione dell'intervento del legislatore del *Bund* alla c.d. clausola di necessità (*Erforderlichkeitklausel*) e dalla introduzione di una capacità derogatoria dei *Länder* con successiva regolazione dei rapporti tra leggi federali e locali secondo il criterio della *lex posterior*.

Proprio questa variante della *konkurrierende Gesetzgebung* può offrire utili indicazioni - pur con la cautela necessaria al confronto tra due sistemi profondamente diversi - in ordine al problema dell'attuazione del meccanismo previsto dall'art.116, comma 3 Cost.

Tale meccanismo presenta analogie con quello della competenza tedesca, almeno nel senso che entrambi i congegni sono intesi, sia pure con modalità differenti, a realizzare forme di federalismo- o regionalismo - "asimmetrico" sulla base della libera e volontaria iniziativa del singolo *Land* - o Regione.

Se però si confrontano con maggiore attenzione i due congegni, si scopre che tra loro esistono differenze non di poco conto.

Innanzitutto, l'area dell'asimmetria è limitata strettamente, in Germania, a pochissime ipotesi, espressamente e tassativamente indicate (caccia, protezione della natura, etc.), per di più con alcuni ritagli e limiti. Secondo la formula dell'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana, invece, quest'area sarebbe, enormemente più estesa, investendo non soltanto tutte le numerosissime materie di competenza concorrente, ma anche alcuni significativi settori di legislazione esclusiva dello Stato. Quindi da noi l'"asimmetria" potrebbe in astratto condurre a modelli di autonomia non differenziati solo per singoli aspetti, come quella tedesca, ma completamente e profondamente diversi.

Inoltre - quel che più conta - nel nostro sistema, si tratterebbe di un percorso senza ritorno poiché una volta riconosciute alle Regioni richiedenti le "ulteriori forme e particolari condizioni" di autonomia, il legislatore dello Stato sarebbe definitivamente estromesso.

Nel sistema tedesco invece, nel caso della *konkurrierende Gesetzgebung* derogabile dai *Länder*, non si prospetta affatto un abbandono alla disponibilità di questi ultimi dei settori interessati con definitiva espropriazione del *Bund*: il legislatore federale infatti può sempre intervenire nuovamente dopo la deroga locale, con l'effetto *ping-pong* determinato dall'essere le due competenze regolate secondo il criterio della *lex posterior*. Qui l'asimmetria non irrigidisce il sistema; al contrario, ne costituisce un ulteriore strumento di flessibilità.

In conclusione, il meccanismo prefigurato dall'art.116, comma 3 della Costituzione italiana produrrebbe conseguenze ben più incisive sul sistema. Proprio tali conseguenze dovrebbero spingere allora a meditare con particolare serietà la prospettiva dell'attuazione di questa disposizione. Più che considerare quale argomento a favore di questa prospettiva il fatto che un meccanismo di asimmetria sia stato introdotto anche in Germania, infatti, occorre piuttosto riflettere sul fatto che, proprio in un sistema federale forte e maturo come quello tedesco, lo stesso meccanismo sia stato congegnato con numerosi limiti e restrizioni.

Inoltre, restano sempre da tenere ben presenti le ragioni di politica costituzionale contrarie in principio all'asimmetria. Nel corso del dibattito sulla riforma tedesca stati agitati con molta decisione da alcuni *Länder* e da alcune forze politiche

ed hanno inciso, sia pure parzialmente, sul testo finale.

In tale dibattito il fronte favorevole dei *Länder* ricchi del sud-ovest e, per la dottrina, soprattutto F.Scharpf, ne hanno sottolineato gli aspetti positivi, sostenendo che questa forma "postmoderna" della *konkurrierende Gesetzgebung* derogabile dai *Länder* sia la realizzazione in chiave attuale del principio di sussidiarietà, poiché varrebbe ad evitare - su iniziativa degli stessi *Länder* interessati - l'appiattimento della regolamentazione, ritenuto contrario alle diversità di fatto (per esigenze e/o risorse) esistenti tra i *Länder*, mentre favorirebbe l'instaurazione di un positivo federalismo competitivo o concorrenziale e, con esso, un miglioramento della qualità delle prestazioni a vantaggio dei cittadini.

Il fronte contrario però - costituito in particolare dai *Länder* poveri dell'est - contrapponeva il rischio di inevitabili inconvenienti. Innanzi tutto evidenziava la tendenza del congegno a potenziare e ad esaltare le disparità tra entità di diverse capacità finanziarie, con ulteriore rafforzamento di quelle più ricche e marginalizzazione di quelle meno dotate, con conseguenti inammissibili discriminazioni tra i rispettivi cittadini; in secondo luogo, ne metteva in luce l'inidoneità a instaurare un regime di sana e libera concorrenza e i suoi pretesi vantaggi, data la scarsa o nulla capacità competitiva dei *Länder* deboli.

Ora, pensando alla situazione italiana, non c'è ragione di ritenere che questi inconvenienti dell'"asimmetria" non si presenterebbero in eguale o maggior misura anche da noi, tanto più considerate le modalità in cui è strutturata e la sua ben più ampia estensione.

In conclusione, ai ben noti e gravi risultati negativi della esperienza della Spagna, si sommano le indicazioni ricavabili dalle innovazioni tedesche nel persuadere che la realizzazione del regionalismo differenziato alla maniera del comma 3 dell'art.116 Cost. produrrebbe più problemi di quanti non intenda risolvere e quindi non dovrebbe figurare tra i compiti prioritari di attuazione della riforma costituzionale del 2001.