

CONFRONTI E RISCONTRI TRA REGIONALISMI

Una lettura del regionalismo differenziato italiano con le lenti del modello asimmetrico-differenziato spagnolo e del modello integrativo-cooperativo tedesco

Marina Calamo Specchia

In Italia, il regionalismo differenziato si è ispirato ad alcuni modelli "classici" di organizzazione territoriale dello Stato, quello dello Stato unitario-asimmetrico spagnolo e quello del federalismo cooperativo tedesco.

Il sistema spagnolo delle autonomie è stato una fonte di ispirazione per la riforma del titolo V e in particolare per la stesura dell'art. 116, comma 3 della Costituzione italiana, che ha introdotto un procedimento di accesso a forme differenziate di autonomia "a richiesta": è noto che nel sistema spagnolo i costituenti del 1978 optarono per un modello autonomistico di tipo volontario ad accesso progressivo.

L'opzione regionalista fu, infatti, affidata agli enti territoriali (che avrebbero potuto scegliere una graduazione di autonomia) e la definizione delle competenze fu rinviata alla scrittura dei singoli statuti

gante. Questo aspetto del regionalismo spagnolo si riflette sulla tecnica di riparto delle competenze, che è lontanissima da quella prefigurata dall'art. 116 e di rimando dall'art. 117.

Lo schema di riparto delle competenze accolto dalla Costituzione spagnola si presenta complesso, **non privo, a tratti, di talune ambiguità**: la Costituzione spagnola ha accolto un sistema "a doppia riserva", prevedendo nell'art. 149.1 un dettagliato elenco di materie (se ne contano trentadue) riservate allo Stato centrale – e sulle quali le Comunità possono intervenire solo su trasferimento o delega espressa –, e nell'art. 148.1 quelle riservate alle Comunità autonome.

Tuttavia, all'originario riconoscimento nell'art. 2 delle nazionalità e delle regioni, nel quadro unitario della nazione spagnola è seguita una spinta all'omogeneizzazione statutaria, considerato che nel titolo VII **non vi è traccia della differenziazione tra nazionalità storiche**, ossia quelle risalenti agli statuti di autonomia approvati durante il regime della II Repubblica spagnola del 1931, e comunità autonome: anzi nel titolo VII le nazionalità scompaiono e si utilizza l'uniformante categoria delle comunità autonome. La progressiva omologazione delle identità culturali storiche sotto l'ombrello comune degli statuti autonomici, in quell'ordinamento ha radicato le tentazioni sovraniste delle antiche nazionalità, che conservano rilevanti poteri in materia fiscale.

Il secondo modello di riferimento per la riforma del Titolo V della Costituzione italiana è stato il sistema tedesco: questo ordinamento è subito apparso un modello virtuoso da imitare sotto il profilo della struttura federale dello Stato, caratterizzata da un federalismo in-



tegrativo e omologante.

La cooperazione nel modello federale tedesco si realizza su di un duplice livello:

a) della legislazione, nel senso che, pur rimanendo assai vaste le competenze normative dello Stato federale, esse non escludono l'intervento nelle stesse materie della legislazione statale: nel GG sono previste la legislazione esclusiva del Bund (art. 73), la legislazione concorrente (art. 74 e 74a), che consente che su determinate materie possano legiferare Bund e Länder «solo e nella misura in cui il Bund non faccia uso del suo diritto a legiferare», ed infine, la legislazione cornice, che autorizza il Bund nelle situazioni di necessità previste dall'art. 72, 2° comma, ad adottare leggi quadro entro cui si sviluppa la legislazione dei Länder;

b) dell'esecuzione, nel senso che spetta al Bund dettare le regole ed ai Länder attuarle: tale principio, che è generale rispetto alle materie di competenza concorrente, opera anche per quelle delegate dal Bund.

Assume così rilievo la formula del federalismo partecipativo e collaborativo, che si modula in tre diversi livelli: a) trasferimenti progressivi di competenze dai Länder al Bund; b) coordinamento normativo del Bund unitario nei settori di competenza dei Länder nel senso di un'omogeneizzazione materiale di quegli ambiti della vita sociale ed economica in cui è necessario assicurare condizioni unitarie di vita; c) partecipazione finanziaria, che si traduce sovente in una determinazione unilaterale dei compiti dei Länder da parte del Bund, dietro offerta di finanziamenti (cd. "compiti comuni", art. 91 GG).

La riforma del federalismo tedesco del



determinando una sorta di "de-costituzionalizzazione" del tipo di Stato, considerato che i costituenti non optarono per nessun modello di regionalismo, rigettando tanto l'opzione specialistica tanto quella omolo-

2006 ha introdotto alcuni elementi di rottura del principio di omogeneità: tra questi, la possibilità di deroga della legislazione concorrente da parte del Land regolata sulla base del principio della prevalenza *lex posterior*. Questo meccanismo è teso a introdurre forme di asimmetria su iniziativa dei Länder in un numero circoscritto di materie tassativamente indicate nell'art. 72.3 della Costituzione tedesca (caccia, ambiente, governo del territorio, regime delle acque), a differenza dell'art. 116, comma 3, Cost. it., che si presenta come una delega in bianco che potrebbe condurre a sistemi regionali a macchia di leopardo tra loro completamente diversi.

Altra essenziale differenza rispetto al sistema italiano di autonomia regionale differenziata è che la clausola dell'asimmetria tedesca non realizzerebbe l'esproprio del Bund nei settori interessati dalla deroga, che sarebbe reversibile grazie alla possibilità per il Bund di normare nuovamente la materia derogata dal Land. In questo modo, l'asimmetria, che in Italia irrigidisce il sistema delle competenze, in Germania è un ulteriore elemento di flessibilità e di cooperazione.

Tanto il sistema spagnolo quanto quello tedesco sono molto lontani dall'autonomia differenziata "alla Calderoli", il cui assetto (peraltro profondamente intaccato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024 di incostituzionalità parziale) permane ancora di dubbia compatibilità con l'assetto costituzionale italiano, che è improntato al principio unitario e della solidarietà interterritoriale (artt. 2, 3, 5 e 119 Cost.): introducendo elementi di competitività asimmetrica rigidi, l'autonomia differenziata rischia di immettere nell'ordinamento meccanismi di concorrenzialità ispirati al "principio territoriale" che intrinsecamente escluderebbe meccanismi di solidarietà nei confronti del resto del paese innalzando il livello di conflittualità sociale.

Mancano i contrappesi istituzionali nazionali (primo fra tutti una delle due

camere a rappresentanza territoriale) che possano fungere da riduttori della conflittualità tra i territori, inducendo una fuga dal centro, che si manifesta attraverso la marginalizzazione del Parlamento e la progressiva flessione di fatto della forma di governo verso formule di tipo presidenzialistico, e dando vita a un sistema policentrico in cui alla sintesi parlamentare si sostituisce un meccanismo di co-decisione tra esecutivi nazionale e regionali. Del resto, la preferenza per formule collaborative tra Stato e regioni attraverso il sistema delle conferenze, mostra la tendenza a privilegiare meccanismi di composizione dei conflitti interterritoriali affidati a organi composti dagli esecutivi, anziché alle Seconde camere. Si comprendono così i timori di chi intravede nelle riforme in atto l'aggiramento della Costituzione repubblicana mediante il superamento dei suoi meccanismi di bilanciamento istituzionale e la marginalizzazione delle assemblee elettive, tanto nazionali quanto regionali.

I due modelli spagnolo e tedesco prima sommariamente descritti indicano, infatti, due distinti modi di intendere l'autonomia degli enti territoriali.

Il sistema spagnolo, che è entrato in crisi proprio quando viene assunto a modello per la riforma italiana del Titolo V, ha dato la stura a tentativi separatisti, come avvenuto nei Paesi Baschi e in Catalogna o a forme di fiscal shopping grazie alla competenza regionale in materia di imposte indirette e al sistema fiscale. In particolare, il nazionalismo catalano si è trasformato in un nazionalismo di tipo economico, che rivendica un nuovo Pacto fiscal, per l'impossibilità di ottenere i vantaggi fiscali e finanziari della Navarra e dei Paesi Baschi consistenti nel trattenere sul proprio territorio le entrate percepite concordando con lo Stato la devoluzione delle risorse necessarie al pagamento dei servizi statali al territorio. A questo sistema finanziario regionale si ispira la rivendicazione del residuo fiscale da parte della classe politica veneta e della Lega.

Il modello tedesco implicherebbe per il percorso di autonomia differenziata ita-

liana un'inversione di rotta perché il federalismo tedesco permane improntato ai principi di cooperazione tra Bund e Länder, di omogeneità e di uguaglianza: essi sono individuabili tanto della clausola di supremazia quanto nel potere di intervento del legislatore federale, anche dopo l'esercizio della deroga statale, che rimane tuttavia sottoposta a stringenti limiti e restrizioni, essendo le due competenze legislative (quella federale e quella statale) regolate dal principio della *lex posterior* e rendendo dunque tale processo di differenziazione reversibile.

In conclusione, e ferma restando la prudenza con cui vanno comparate le esperienze straniere per le differenze di forma, di sostanza e di contesto in cui esse operano, per testare la sostenibilità costituzionale dell'autonomia differenziata è necessario valutare l'impatto che l'attivazione dell'art. 116, comma 3, per come congelato, produrrebbe sull'assetto della nostra forma di Stato e riflettere sul fatto che l'efficienza dei sistemi multilivello si fonda su un robusto tessuto istituzionale di leale collaborazione e su una cultura politica fondata su un radicato substrato consociativo e di solidarietà interterritoriale.



MARINA CALAMO SPECCHIA

è professoressa ordinaria di Giustizia costituzionale comparata nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (dal 2001), dove insegna anche Diritto Costituzionale. Ha diretto gruppi di ricerca in progetti di interesse nazionale sui temi della giustizia costituzionale e della transizione costituzionale nei Balcani Occidentali. I suoi principali interessi scientifici sono nel campo dei sistemi e modelli di giustizia costituzionale, del pluralismo giuridico e istituzionale, delle trasformazioni politiche e costituzionali nelle esperienze europee e nell'area balcanica, delle garanzie costituzionali procedurali e sostanziali, con un focus sul principio di non discriminazione, del sistema multilivello di governo e delle questioni regionali. Ha al suo attivo sei monografie e più di 150 articoli e saggi su riviste giuridiche, nazionali e internazionali, e siti internet istituzionali.