

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Bologna 10 – 11 aprile 2003**

**REGIONALISMO ASIMMETRICO E RIFORMA
DELLA COSTITUZIONE**

A cura di:
Prof. Guerino D'Ignazio

Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione

Guerino D'Ignazio

1. Introduzione

Tutti gli stati regionali o federali presentano aspetti di omogeneità e di differenziazione e raggiungere l'equilibrio tra tali principi rappresenta la sfida per tali forme di Stato che tendono a conseguire l'unità e la coesione e ad evitare fenomeni di separazione e di disgregazione. Anzi, riuscire a rafforzare l'unità valorizzando le diversità è uno degli obiettivi principali di ogni modello di Stato composto. La differenziazione esprime, pertanto, una caratteristica del regionalismo, in quanto è lo stesso pluralismo regionale a spingere nella direzione che le diverse politiche siano "calibrate sulle specificità delle situazioni locali"¹.

In fondo, anche le esperienze comparate di altri paesi mostrano come il regionalismo segua un percorso altalenante caratterizzato da spinte verso l'omogeneizzazione o verso la valorizzazione delle differenze e come sia difficile trovare un equilibrio tra questi due poli. Tale caratteristica del regionalismo o del federalismo mette in luce come tali modelli necessitino di un'interpretazione che non si fermi soltanto al dato normativo ma debbano "essere considerati nel loro divenire, come fenomeno dinamico"².

Sotto questo aspetto, la dottrina di Friedrich del *federalizing process*³ trova una conferma nei processi di differenziazione all'interno degli stati regionali o federali che determinano "assetti variabili nello spazio e nel tempo disciplinati essenzialmente sotto il profilo negoziale e procedimentale"⁴ e che mettono in luce principalmente gli aspetti dinamici di tali modelli di Stato. I processi di differenziazione rendono ancora più dinamici tali modelli di Stato, in quanto l'assetto variabile delle competenze si giustifica principalmente per la sua 'processualità'⁵, funzionale nel regime transitorio per giungere ad un pieno assetto regionale tramite le diverse velocità delle stesse regioni.

Una volta stabilito che la differenziazione è connaturata al regionalismo, si pone il problema relativo all'oggetto della stessa differenziazione. Infatti, normalmente, si ritiene che lo Stato regionale debba essere così flessibile e

¹ Cfr. L. Antonini, "Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?", in Aa. Vv., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 159.

² Cfr. G. Rolla, "Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze", in Aa. Vv., (a cura di S. Gambino), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, p. 544.

³ Su tale dottrina, cfr. fra le diverse opere di J. C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Boston, 1968 e *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

⁴ Cfr. R. Toniatti, "Recensione al libro di P. Penthaler *Lo Stato federale differenziato*", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, n. 2, p. 523.

⁵ Cfr. R. Bin, "Dal federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituente", in *Le Regioni*, 1997, p. 228 ss.

dinamico da permettere la differenziazione nell'esercizio delle competenze, ma non si richiede necessariamente una differenziazione nell'attribuzione delle competenze.

Anzi, il concetto dell'uniformità delle competenze è strettamente legato alla logica stesso del patto federativo; "sicché la differenziazione della pari autonomia degli Stati membri si può desumere esclusivamente dalla ricognizione *dell'an* e del *quomodo* dell'esercizio (eventualmente differenziato) di identiche competenze legislative e di governo ma non dalla diversità delle competenze"⁶.

Al contrario, il regionalismo asimmetrico rappresenta una variante della forma di Stato regionale in quanto prevede che alcune regioni possano stabilire lo spessore della propria autonomia, individuando in modo differenziato le competenze di cui assumono la titolarità. In questo modo, la differenziazione non inciderebbe soltanto sull'esercizio delle competenze, ma, in un senso più profondo, diventa strettamente collegata alla titolarità delle stesse competenze, introducendo nello stesso ordinamento una 'geometria variabile' dell'assetto competenziale che diventa parte integrante del sistema e che coinvolge sia lo Stato che le singole regioni differenziabili.

L'ordinamento italiano, con l'introduzione del regionalismo asimmetrico in Costituzione, potrà presentare in breve tempo un assetto decisamente variabile, in quanto, oltre alle regioni speciali, diversificate fra di loro, ci sarebbero delle regioni 'semplicemente ordinarie' che non riterranno conveniente avviare alcuna procedura di differenziazione e delle 'regioni differenziate' (con un diverso grado di differenziazione), che procederanno ad assumere 'forme e condizioni particolari di autonomia'.

2. La 'falsa omogeneità' delle regioni prima della revisione costituzionale

Il regionalismo italiano si è sviluppato nel corso degli anni caratterizzato dall'uniformità, che ha prodotto una diffusa debolezza delle istituzioni regionali, in quanto la politica dell'uniformità ha 'appiattito' le regioni, "assumendo come naturale punto di riferimento le situazioni dove maggiore era l'inefficienza"⁷.

Ma, nonostante sia stata perseguita la politica dell'uniformità, tenendo come riferimento i livelli più bassi dei rendimenti istituzionali delle regioni, non è stato possibile riuscire a garantire una sostanziale omogeneità della *performance* delle diverse regioni, che hanno manifestato nel tempo profonde differenze sociali ed economiche.

È stata l'attuazione delle riforme amministrative a 'Costituzione invariata' degli anni '90 a far emergere in modo ancora più significativo la 'falsa omogeneità' delle regioni italiane, mettendo in evidenza come alcune regioni

⁶ Così R. Toniatti, *op. cit.*, p. 521. D'altra parte, la stessa Costituzione degli Stati Uniti d'America enumera le competenze spettanti al *federal government* (Art. 1, sez. 8 e 9) e lascia agli stati la competenza residua (X emendamento), ponendo tutti gli stati su di un piano di parità riguardo alla titolarità competenze.

⁷ Cfr. Trimarchi-Banfi, "Il regionalismo e i modelli", in *Le Regioni*, 1995, p. 256.

siano rimaste sostanzialmente emarginate dal processo di riforma amministrativa o quanto meno abbiano dimostrato notevoli difficoltà nel rispettare i ritmi ed i tempi imposti dalla riforma.

La diversificazione nel panorama regionale è emersa in modo preponderante sia nei tempi di attuazione, sia nelle strategie attuative, sia nei contenuti principali leggi regionali di attuazione dei decreti legislativi relativi alla l. 59/97, riguardanti, fra l'altro, la semplificazione amministrativa e la delegificazione.

Anche prendendo soltanto in considerazione come indicatore di valutazione della diversa *performance* regionale il tempo di risposta agli adempimenti previsti dai decreti legislativi, emerge una situazione diversificata delle regioni in blocchi, che è stata messa in luce dalla previsione degli interventi sostitutivi del Governo nel caso di inadempienza delle regioni ad emanare leggi di attuazione entro sei mesi dai d. lgs. relativi alla l. n. 59/97⁸.

Sembra che alcune regioni, dopo aver rinviato l'inizio del processo attuativo delle riforme amministrative, abbiano accumulato ritardi ed abbiano dimostrato notevoli difficoltà nel rispettare i ritmi ed i tempi previsti dai decreti legislativi, facendo emergere come la difficoltà a legiferare di alcune regioni non fosse legata alla particolare complessità di legiferare in un determinato settore, ma fosse dovuta ad un'impreparazione di base per fronteggiare una situazione, anche se straordinaria, di produzione normativa con scadenze prestabilite⁹.

In effetti, il processo di federalismo amministrativo ha determinato una profonda differenziazione tra le regioni, in quanto ha messo alla prova la loro capacità sia di individuare sia di esercitare direttamente o tramite gli enti locali le nuove funzioni conferite dallo Stato. Infatti, si deve tener presente che la nuova legislazione a cui erano chiamate le regioni si caratterizzava per essere notevolmente complessa, in quanto doveva condurre ad un vero e proprio riordino istituzionale regionale e locale, comportante la semplificazione dell'azione amministrativa, la delegificazione e la razionalizzazione del quadro normativo. In realtà, si trattava di un processo di riforma a cascata che partiva dal conferimento delle funzioni, ma voleva conseguire una completa razionalizzazione del sistema amministrativo. Oltre al riordino generale del sistema amministrativo regionale e locale, anche nelle singole politiche di settore la differenziazione tra le regioni si è misurata con la capacità di ogni singola regione di poter calibrare gli interventi sulle singole specificità locali.

L'ordinamento regionale, pertanto, era arrivato ad un tale punto di evoluzione da non poter essere più considerato un sistema uniforme sotto l'aspetto delle competenze, per cui si sentiva l'esigenza di una riforma che,

⁸ Sull'asimmetria regionale nel processo di attuazione delle riforme Bassanini, cfr. G. D'Ignazio, "L'asimmetria regionale nel processo di attuazione della l. 59/1997", in *Iter Legis*, 1999, Novembre-Dicembre.

⁹ Sicuramente, le leggi regionali di attuazione dei decreti legislativi hanno rappresentato delle leggi complesse che si sono differenziate dalla legislazione 'normale' delle stesse regioni. Infatti, in tali leggi dovevano essere sentite le rappresentanze degli enti locali e dovevano essere conferite agli stessi enti locali tutte le funzioni che non richiedevano l'unitario esercizio a livello regionale, con l'attribuzione contestuale delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative.

senza incidere sul "principio della specialità, limitato ad alcune realtà, considerato da molti principio di regime, rientrante tra gli elementi intangibili dell'ordinamento costituzionale e, pertanto, insuscettibili di revisione"¹⁰, potesse sancire in Costituzione la differenziazione che nella realtà si era già dimostrata molto profonda tra le regioni ordinarie.

È ovvio che, se profonde differenziazioni si sono manifestate in un quadro istituzionale che non prevedeva l'asimmetria regionale, è più che probabile che tali differenziazioni emergeranno in un nuovo scenario che permette l'asimmetria.

3. *Il nuovo regionalismo asimmetrico nella riforma costituzionale*

Il regionalismo asimmetrico, da tempo argomento centrale nel dibattito politico-istituzionale in Spagna, rappresenta una delle innovazioni più importanti introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001 per le caratteristiche che potrebbe far assumere all'intero ordinamento regionale, anche se allo stato attuale sono difficili da prevedere tempi e modi per la sua attuazione.

Le procedure previste dall'art. 116, c. 3, permetteranno di ampliare le competenze amministrative e legislative di alcune regioni ordinarie e potranno determinare la 'speciale specialità'¹¹ delle regioni dotate di particolari capacità di governo.

La norma costituzionale si differenzia dalla proposta elaborata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, che, all'art. 57, riconfermava le regioni a statuto speciale ed apriva la possibilità alle regioni ordinarie di acquisire 'forme e condizioni particolari di autonomia' che, però, non potevano riguardare le materie di competenza esclusiva dello Stato. La procedura di differenziazione doveva essere avviata dalla regione interessata, nel rispetto dei principi relativi all'autonomia finanziaria e si stabilizzava con un'intesa tra la stessa regione ed il Parlamento, che veniva recepita con una legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta, e sottoposta al referendum limitato ai cittadini elettori della stessa Regione.

La riforma costituzionale riprende la proposta della Commissione bicamerale per la possibilità di reclamare da parte di alcune regioni l'attribuzione di determinate competenze che la Costituzione riserva allo Stato, ma la supera sotto molti aspetti. Le 'forme e condizioni particolari di autonomia' possono riguardare, infatti, non solo tutte le materie di legislazione concorrente, ma anche alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato identificate nell'organizzazione dei giudici di pace, nelle norme generali sull'istruzione e nella tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali¹².

L'ampliamento dell'autonomia regionale per le materie di legislazione 'concorrente' riguarda la natura della competenza esercitata. Infatti, se,

¹⁰ Cfr. F. Palermo, "Il regionalismo differenziato ... *cit.*", p. 55.

¹¹ Così cfr. G. Falcon, "Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione", in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 11.

¹² Art. 117, c. 2, lett. I (limitatamente all'organizzazione dei giudici di pace), lett. n e lett. s.

normalmente, Stato e regioni legiferano con diversa intensità, spettando allo Stato stabilire i principi fondamentali, mentre sono le regioni a porre le cd. norme di sviluppo e di dettaglio, la differenziazione determinerà l'esercizio della competenza residuale regionale su tali materie.

L'estensione dell'autonomia regionale può incidere anche nelle materie a competenza esclusiva statale con dei precisi limiti, in quanto tali materie sono quelle che dovrebbero essere 'intrinsecamente' nazionali e che dovrebbero garantire il principio di unità della Repubblica. Pertanto, è previsto che si possa ampliare la competenza regionale per alcune limitate materie esclusive dello Stato, trasferendole almeno alla competenza concorrente delle regioni¹³.

La procedura per l'ampliamento dell'autonomia delle Regioni a statuto ordinario è meno complessa rispetto al modello spagnolo e prevede il rispetto dei principi relativi all'autonomia finanziaria - di cui all'art. 119 Cost. - ed alcune garanzie nei confronti degli enti locali, dal momento che un tale ampliamento può incidere sull'autonomia garantita agli stessi governi locali. Pertanto, per avviare la procedura relativa alla differenziazione, che trova come momento conclusivo l'intesa con lo Stato e la legge rinforzata, è necessario acquisire il parere degli enti locali, nonché garantire la sostenibilità finanziaria delle nuove competenze.

La necessaria e preventiva consultazione con gli enti locali per esercitare l'iniziativa legislativa determinerà che sarà centrale il rapporto che le singole regioni sono riuscite ad instaurare con le autonomie locali¹⁴. Il riferimento ai principi contenuti nell'art. 119 non è molto chiaro. Infatti, se avesse il significato di una piena copertura finanziaria delle nuove competenze da parte delle regioni 'differenziate', tale copertura autonoma significherebbe che solo le regioni più ricche potrebbero usufruire della possibilità di ampliare la propria autonomia. Se, invece, dovesse essere lo Stato a 'coprire' finanziariamente la differenziazione, in base al principio che ogni nuova funzione attribuita deve essere finanziata integralmente, allora tali trasferimenti statali condizionerebbero inevitabilmente gli altri trasferimenti dello Stato, in particolare il fondo perequativo previsto dall'art. 119, c. 3, in quanto sarà necessario prevedere un doppio fondo di finanziamento delle funzioni. Infatti, oltre ad un fondo 'brizzontale' che ha lo scopo di colmare eventuali squilibri economici e sociali tra le regioni, dovrà essere costituito anche un fondo 'verticale' per concedere eventuali finanziamenti dello Stato alle regioni che gestiscono più funzioni¹⁵.

Se ci si dovesse orientare verso tale soluzione, si verrebbe a ridurre la portata del fondo perequativo e si potrebbe incidere sull'obiettivo prioritario di

¹³ Così cfr. A. Anzon, "I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale", Torino, 2002, la quale pone il dubbio che anche le materie di competenza esclusiva dello Stato possano essere trasferite alla competenza primaria delle regioni.

¹⁴ Cfr. F. Palermo, "Il regionalismo differenziato ... *cit.*", il quale mette in risalto che il peso politico della regione diventa una variabile importante. Infatti, dove il peso politico della regione è maggiore, ci sarà una necessaria attenzione nei confronti dei comuni. Mentre, dove maggiore è il peso politico degli enti locali, questo coinvolgimento rischia di divenire una vera codecisione, limitando l'accesso alle condizioni differenziali dell'autonomia (p. 53).

¹⁵ Cfr. F. Palermo, "Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana", in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, p. 304

determinare momenti di riequilibrio tra le regioni più 'deboli' e le regioni più 'forti', attraverso una redistribuzione di alcune risorse finanziarie operata dal centro. L'asimmetria delle competenze potrebbe determinare, in questo modo, anche un'asimmetria finanziaria a vantaggio delle regioni più sviluppate economicamente, che, in linea generale, coincidono con le regioni che hanno dimostrato negli anni passati una particolare capacità di governo.

Una volta soddisfatte le condizioni riguardanti la consultazione con gli enti locali e la sostenibilità finanziaria delle nuove competenze, spetta alla regione l'iniziativa legislativa che si conclude, come si ricordava prima, con una legge statale rinforzata, approvata a maggioranza assoluta, che riprende i termini dell'intesa fra la regione interessata e lo Stato, in cui si verificano il rispetto dei principi espressi nell'art. 119 Cost., il parere degli enti locali ed, ovviamente, le esigenze alla base della richiesta di differenziazione. Dovrebbe essere escluso che la legge rinforzata possa contenere modifiche rispetto ai contenuti dell'intesa, in cui si riconosce che sussistono i requisiti per una particolare capacità di autogoverno della regione e si individuano le ragioni per l'ampliamento della sfera di autonomia.

La legge che recepisce l'intesa tra Stato e regione interessata è una fonte atipica e rinforzata, che delinea il nuovo assetto competenziale, sottraendolo per modifiche o abrogazioni all'intervento unilaterale dello stesso Parlamento, anche con la revisione costituzionale¹⁶. Infatti, qualsiasi modifica della legge di 'autorizzazione alla differenziazione' deve seguire la procedura di cui all'art. 116, c. 3, che necessita l'iniziativa della stessa regione differenziata, per cui le forme particolari di autonomia, una volta acquisite, finirebbero "per costituire la disciplina permanente e stabile, pressoché intoccabile"¹⁷, del regime di differenziazione della singola regione.

In questo modo, l'asimmetria regionale spinge verso una forma di cd. 'regionalismo pattizio' basato su un sistema di rapporti tra Stato e singola regione¹⁸, che potrebbe mettersi in contrasto con un quadro di cooperazione interistituzionale, che rappresenta la base per un modello di regionalismo cooperativo¹⁹. Tale scenario rende ancora più necessario rafforzare i procedimenti collaborativi tra lo Stato e le regioni e tra queste ultime per portare a coerenza con il nuovo quadro costituzionale l'asimmetria derivante dalle nuove competenze per alcune regioni e neutralizzare e neutralizzare le possibili spinte in contrasto con l'obiettivo della coesione nazionale.

Il regionalismo asimmetrico per le regioni ordinarie, pone anche il problema delle regioni speciali, dal momento che nel generale potenziamento dell'assetto competenziale rimane la distinzione tra la specialità, limitata ad

¹⁶ Cfr. F. Palermo, "Il regionalismo differenziato ... *cit.*, p. 56.

¹⁷ Cfr. N. Zanon, "Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V", in Aa. Vv., *Problemi del Federalismo ... cit.*, p. 56 s.

¹⁸ Cfr. F. Palermo, "Il regionalismo differenziato ... *cit.*, p. 53 s.

¹⁹ Così cfr. G. Rolla, "Differenziazioni regionali e nuovi ... *cit.* Aggiunge l'autore che "la ricerca di relazioni bilaterali tra Stato e singole regioni, se diffusa e generalizzata, rischia di mettere in crisi la funzionalità degli istituti di cooperazione multilaterale, cui è in genere affidata la definizione concordata dei rapporti tra Stato e regioni" (p. 547).

alcune regioni ed alle province autonome, e la differenziazione, disponibile per le regioni ordinarie.

È necessario, infatti, ripensare alla specialità di alcune regioni, dal momento che sono venute meno le ragioni storiche che l'avevano determinata, pur restando forte l'esigenza di tutela di specifiche situazioni.

Si ripresenta ancora più forte l'esigenza di superare lo *status* speciale di alcune regioni e province autonome, in quanto le nuove possibilità per le regioni ordinarie di accrescere le proprie competenze determina che si ponga termine al rapporto di separazione tra regioni ordinarie e speciali e fa diventare la stessa specialità parte integrante del sistema²⁰. Diventando regola del sistema, occorre 'reinventare' la specialità anche perché essa si è caratterizzata negli ultimi tempi come 'specialità in negativo'²¹, dal momento che sono le regioni speciali a 'rimanere indietro' rispetto alla disciplina costituzionale delle regioni ordinarie e si è rafforzata maggiormente la convinzione che si tratta di "un'esperienza che pare giunta alla sua conclusione"²², almeno per come si è sviluppata fino ad ora.

4. Il regionalismo asimmetrico in Spagna

Il regionalismo differenziato introdotto in Italia trova un modello di riferimento nella Costituzione spagnola del 1978²³. In base all'art. 143 (principio dispositivo) ed alla clausola di residualità prevista nell'art. 149, c. 3, le Comunità autonome possono determinare la quantità delle proprie competenze attraverso lo Statuto, mentre il diritto statale continua ad applicarsi alle materie non disciplinate dagli stessi statuti. In effetti, "la Costituzione spagnola non dà allo Stato una forma politicamente decentrata, ma stabilisce le regole per un processo volontario e graduale di decentramento"²⁴. L'architettura costituzionale, in questo modo, acquisisce degli elementi di forte dinamicità, con un assetto variabile delle competenze verso il basso e verso l'alto²⁵.

La costituzionalizzazione del 'diritto all'autonomia' per le diverse nazionalità e regioni ha consentito che le singole comunità autonome fossero in grado di scegliere un proprio percorso in cui l'assetto delle competenze diventasse il risultato di un processo non definito prioritariamente in modo preciso.

²⁰ Cfr. G. Pastori, "La nuova specialità", in *Le Regioni*, 2001, n. 3, p. 493

²¹ Sul rischio di una specialità 'in negativo' di tali regioni, cfr. G. Pitruzzella, "Commento all'art. 10 del decreto legislativo n. 112 del 1998", in Aa. Vv. (a cura di G. Falcon), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 59.

²² Cfr. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, p. 146.

²³ Sul regionalismo asimmetrico spagnolo cfr., in generale, J. F. Lòpez Aguilar, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999.

²⁴ Cfr. J. J. González Encinar, "Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo", in Aa. Vv. (a cura di A. Pace), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 53.

²⁵ Sull'equilibrio tra principio di eguaglianza ed il principio di autonomia politica e sulla conseguente tensione tra questi due principi, cfr. S. Gambino, "Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica", in questo volume.

La profonda disomogeneità delle comunità autonome, la cui istituzione è stata non imposta ma soltanto resa possibile dalla Costituzione, spingeva verso una modulazione della propria autonomia e trovava attuazione nel proprio 'Statuto di Autonomia' che, in questo modo, ha assunto la funzione di norma istituzionale fondamentale sia per l'organizzazione che per la competenza di ogni comunità²⁶.

Il modello asimmetrico spagnolo ha avuto una sua attuazione "con modalità di tipo processuale"²⁷. Infatti, se la prima fase di avvio del regionalismo può essere considerata come la fase della differenziazione, successivamente è intervenuta la fase dell'omogeneizzazione, in cui i 'tetti competenziali' si sono innalzati verso l'alto, anche per l'interesse delle comunità autonome più avanzate a ridurre complessivamente l'ingerenza della legislazione basilare statale, pur se limitata ad alcune comunità autonome²⁸.

Riflettendo, in generale, sull'evoluzione del modello spagnolo, si può mettere in evidenza come il processo di differenziazione e poi di 'razionalizzazione' e di 'omogeneizzazione', cioè di livellamento sostanziale delle competenze, abbia avuto il merito di provocare un circolo virtuoso in cui, senza neutralizzare la conflittualità tendenziale e gli elementi di dinamicità del sistema, sia avvenuta una 'corresponsabilizzazione' delle diverse comunità autonome per lo sviluppo complessivo del processo autonomistico²⁹.

5. Conclusioni

In conclusione, si può affermare che le dinamiche conseguenti ai processi che possono scaturire dalla previsione costituzionale di asimmetrie negli assetti competenziali delle regioni ordinarie possono essere inquadrati ed analizzati soltanto in un prossimo futuro, in quanto tali istituti presentano modalità di tipo processuale e solo l'attuazione concreta potrà indicare se prevarrà la tendenza verso l'avvio di una fase di omogeneizzazione oppure verso forti squilibri competenziali e se si potrà raggiungere un equilibrio stabile tra le ragioni della diversità e quelle dell'unità. Fin d'ora, però, in vista di un possibile scenario di differenziazioni delle regioni in Italia, è necessario rafforzare i principi collaborativi e cooperativi tra lo Stato e le regioni e tra le stesse regioni, affinché l'asimmetria non incentivi il 'bilateralismo' tra lo Stato e la singola regione 'differenziabile' e non diventi l'occasione di conflitti per accentuare gli interessi particolari di alcune regioni.

Tale esigenza è particolarmente avvertita anche nel caso in cui dovesse proseguire nel suo *iter* il d.d.l. costituzionale comunemente indicato come

²⁶ Così cfr. J. J. González Encinar, "Lo Stato federale asimmetrico ... *cit.*", p. 54.

²⁷ Cfr. J. F. López Aguilar, "Lo Stato autonomico in Spagna: il percorso costituzionale verso il federalismo asimmetrico", in Aa. Vv., (a cura di S. Gambino), *Stati nazionali e poteri locali ... cit.*, p. 153.

²⁸ Cfr. L. Antonini, "Verso un regionalismo a due velocità ... *cit.*", p. 181.

²⁹ Cfr. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, p. 186.

"*devolution*"³⁰ oppure lo schema del d.d.l. costituzionale ("la riforma della riforma")³¹ che sostituisce l'attuale art. 117 Cost. ed abroga l'art. 116, ult. c.

Al di là dei possibili scenari futuri, si deve segnalare come siano stati avanzati dei dubbi sulla costituzionalità dell'art. 116 Cost., ult. c. Infatti, secondo autorevole dottrina³², tale norma non rispetterebbe i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, la legge rinforzata che accoglie l'intesa tra lo Stato e la regione e che amplia le competenze della regione, determinerebbe una vera e propria ipotesi di revisione costituzionale, *bypassando* le garanzie previste dall'art. 138. In questo modo, l'asimmetria regionale, che modifica di fatto il riparto delle competenze legislative, si realizzerebbe a danno della Costituzione e non tenendo conto delle garanzie previste dal procedimento di revisione costituzionale.

Come si può notare, i problemi aperti dall'asimmetria sono numerosi ed importanti. Tali problemi non devono far perdere di vista il merito dell'asimmetria di aver fatto chiarezza sulla 'falsa uniformità' delle regioni, ma necessitano di una riflessione più attenta per i possibili 'rischi istituzionali' a cui l'ordinamento regionale può andare incontro, se l'introduzione di un cosiddetto diritto *à la carte* non dovesse essere coerente con i principi fondamentali della Costituzione.

³⁰ Approvato dal Senato il 5/12/2002 e dalla Camera dei Deputati il 14/4/2003.

³¹ Approvato dal Consiglio dei ministri l'11/4/2003.

³² Cfr. L. Elia, "Introduzione", in Aa. Vv. (a cura di T. Groppi e M. Olivetti), *La Repubblica delle autonomie ... cit.*, p. 18 s.