

Giuliano Amato

Lo Stato e le Regioni

Dopo i volumi della collana *Le Regioni dall'Unità ad oggi* (parte della *Storia d'Italia* di Einaudi e susseguirsi negli ultimi decenni del secolo scorso), sono Mariuccia Salvati e Loredana Sciolla ad offrirci una nuova, accurata radiografia delle nostre Regioni, con particolare riguardo alla cultura che si esprime attraverso di esse. Lo fanno nei quattro volumi della Treccani *L'Italia e le sue Regioni* (per i quali hanno messo al lavoro oltre cento collaboratori), che si soffermano sulle manifestazioni più diverse delle culture regionali, da quelle musicali, religiose, linguistiche o gastronomiche, a quelle che si esprimono attraverso gli assetti dati alle istituzioni pubbliche e ai servizi sociali. Tali culture – e da questa radiografia emerge che sono davvero al plurale – sono il cuore delle diversità regionali e ci fanno capire di che cosa queste si nutrono, se aiutano le Regioni a cambiare o le trattengono nel loro passato, se alimentano propensioni centrifughe o sono in grado di comporsi in un pur variegato caleidoscopio nazionale.

Dalla ricerca coordinata da Mariuccia Salvati e Loredana Sciolla e dalla mia stessa, lunga esperienza (arricchita in questi ultimi anni dal lavoro alla Corte costituzionale e quindi dalla diuturna lettura di ricorsi dello Stato e delle Regioni contro le rispettive leggi) ho tratto, per cominciare, due insegnamenti fondamentali.

Il primo è che le diversità di dimensione regionale esistono, sono reali e danno quindi alle Regioni un'identità per nulla artificiale, figlia soltanto di scelte amministrative. Questa dell'artificialità delle Regioni è una vecchia idea, sostenuta da un lato da quegli economisti per i quali sarebbero naturali e non artificiali le sole aree economicamente omogenee (ma la storia non la fanno queste metrature), dall'altro da quanti ravvisano nei Comuni la vera matrice delle identità diversificate degli italiani e quella che essi sentono come l'autentica arena delle loro autonomie. In questa seconda tesi c'è indiscutibilmente del vero e non c'è bisogno di soffermarsi qui a dimostrarlo. Attenzione, però, perché a questa

indubbia verità storica ne va affiancata un'altra e cioè che le nostre città più vitali, in tempi sia pure diversi del trascorso millennio, si sono proiettate nei territori circostanti e hanno creato degli impasti, improntati ad un tempo a sé e alle varietà preesistenti in quei territori. È un fenomeno questo già messo in luce da Lucio Gambi proprio per la già citata *Storia d'Italia* e, prima di lui, da Jean Charles Leonard Sismondi e da Carlo Cattaneo nel XIX secolo. Ecco Milano, che assieme ad altre città si irradia e dà vita all'identità lombarda; ecco, tornando addirittura alle repubbliche marinare, Genova con la Liguria, Venezia con il Veneto, Pisa e Firenze (destinate a un'irredimibile rivalità, l'una con la Toscana costiera, l'altra con la Toscana centrale). Anche Robert Putnam – non dimentichiamolo – misura il capitale sociale, e quindi le virtù civiche delle nostre Regioni, partendo dalle città. Ciò che mette in luce è caso mai che è in parte diversa la storia del Mezzogiorno, governato più a lungo da Stati centralizzati, con minore sviluppo delle autonomie comunali e quindi delle loro stesse proiezioni regionali.

Insomma, se le Regioni non sono un'invenzione, ma hanno una vitalità propria, ciascuna un distinto capitale sociale con le sue peculiarità e i suoi prodotti, allora aveva ragione Cattaneo, il quale le voleva non solo come siti

storico-geografici, ma come enti di governo, abilitati ciascuno a esprimersi con una propria legislazione, in modo che poi la legislazione dello

Stato servisse a dare valenza uniforme a ciò che di meglio si poteva estrarre dalle varietà

regionali. Questo è, del resto, il regionalismo nel quale io stesso e tanti altri ci siamo riconosciuti.

Ma – e qui viene il secondo insegnamento – la nostra capacità di tradurre davvero nelle sedi istituzionali questo patrimonio e di valorizzarlo, a beneficio delle comunità regionali e di quella nazionale, è stata davvero esigua. È accaduto a sprazzi, dimostrando che si poteva fare, ma di sicuro non è accaduto abbastanza, tant'è che oggi sono molti gli italiani che addirittura si chiedono il perché delle Regioni e se non sarebbe meglio sbarazzarsene. Che cos'è che non ha funzionato?

Sappiamo che cosa non funzionò ai tempi di Cattaneo, quando la sua proposta era tra quelle su cui si sarebbe potuta innervare l'unificazione italiana e a lungo si discusse, dopo la costituzione del Regno d'Italia, la proposta Minghetti, più cauta, ma comunque essa stessa regionalista. Non parve tuttavia sufficiente a Cavour la forza dei sentimenti e degli intendimenti unitari, con la conseguenza che, a suo avviso,

Le Regioni non sono un'invenzione, ma hanno un'identità e peculiarità proprie

senza una forte centralizzazione lo stesso processo di unificazione, che doveva investire i pesi e le misure, la tenuta dei più diversi registri, la lingua, la scuola e tanto altro, sarebbe stato a repentaglio. E così centralizzazione fu, ma, a tener conto del clima del tempo, si può solo concludere che Cavour avesse ragione e che la scelta centralista, per quanto destinata a produrre effetti nel tempo negativi, fosse allora storicamente necessitata.

Di sicuro il clima non era più quello nell'Italia di oltre ottant'anni dopo, figlia di una Costituzione nella quale il regionalismo figurava e figura come il modello organizzativo da mettere in gioco nella Repubblica «una e indivisibile». È ben vero che la rottura politica fra Democrazia cristiana e sinistre, intervenuta quando l'Assemblea costituente era ancora al lavoro, aveva molto raffreddato il desiderio della stessa Democrazia cristiana (che pure le aveva proposte) di dare vita concreta alle Regioni, in alcune delle quali le sinistre avrebbero potuto acquisire poteri di governo. Ma questo ci spiega il ritardo – ben ventidue anni – con cui si arrivò all'attuazione della Costituzione per questa sua parte. Non ci spiega però quello che è accaduto dopo, quando finalmente le Regioni cominciarono a funzionare. Quello avrebbe dovuto essere un tempo di profonda innovazione, in primo luogo sul piano della

legislazione, che non era più un monopolio statale, ma su tutto il territorio nazionale (e non più nelle sole e già preesistenti Regioni e Province a statuto speciale) si ripartiva fra lo Stato e le Regioni. Davanti alle materie rientranti nella competenza regionale (allora, per le nuove Regioni ordinarie, competenza solo concorrente, e cioè con principi statali per ciascuna materia e leggi regionali ad essi conformi) lo Stato avrebbe dovuto cimentarsi nella nuova esperienza delle leggi cornice. A loro volta le Regioni, all'interno di quelle cornici, avrebbero dovuto far brillare le loro diversificate identità.

Che cosa accadde invece? Le leggi cornice rimasero un futuro mai realizzato, la legislazione statale proseguì esattamente come prima e nelle stesse materie di competenza regionale le burocrazie ministeriali continuarono a impostare i disegni di legge governativi come sempre avevano fatto, dal primo all'ultimo dettaglio. Né fungeva da correttivo l'esame del Parlamento, i cui componenti avevano e continuarono ad avere come unico interesse quello di lasciare le proprie impronte digitali sugli emendamenti più concreti e specifici. Del resto, subito dopo l'entrata in funzione delle Regioni e quando ancora si aspettava il passaggio alle leggi cornice, il governo aveva avviato il suo esame e quindi le sue impugnative delle leggi regionali davanti alla Corte

costituzionale, sulla base dei principi che l'ufficio Regioni di Palazzo Chigi, allora tenuto dal prefetto Elio Gizzi, riteneva di trovare nelle preesistenti leggi statali. La Corte accettò che così si facesse e così si è continuato a fare, con il tandem governo-Corte investito del reperimento e del battesimo di questa o quella disposizione come «principio», in luogo del Parlamento, che avrebbe dovuto farlo con le leggi cornice.

Per parte loro le Regioni, nei primi anni, erano affidate a personale burocratico trasferito dallo Stato, e quindi con la cultura dei ministeri da cui venivano, e a personale politico espresso da partiti ancora fortemente nazionali. Che filtrassero attraverso questi due tipi di personale le diverse culture regionali era tutt'altro che facile, e così accadde che la legislazione regionale sorprese un po' tutti per la tendenziale uniformità che allora la caratterizzava. Non è un caso che diversità significative arrivarono qualche anno dopo in materia sanitaria, dopo che lo Stato, con la riforma del 1978, aveva dato luogo a un sistema nazionale, nel quale aveva riservato a se stesso un ruolo esclusivo di indirizzo e di coordinamento. Fu il primo e quasi unico caso in cui questo accadeva (qualcosa di simile si ebbe per il turismo): grazie a ciò le Regioni ebbero lo spazio di organizzare ciascuna la propria sanità e fu allora che vennero fuori i due mo-

delli base della sanità italiana, quello pubblico-privato, di ispirazione lombarda, e quello a direzione e prevalenza pubblica, di ispirazione tosco-emiliana.

Il caso dimostrava e dimostra in modo evidente che c'è una circolarità necessaria fra un corretto funzionamento delle autonomie e uno Stato organizzato davvero come Stato delle autonomie. E quando questa circolarità non c'era, cioè quasi sempre, i rapporti istituzionali, lungi dall'avvenire all'insegna della pur conclamata leale collaborazione, nell'esercizio ciascuno del suo ruolo, avvenivano secondo

lo schema del gioco «guardie e ladri»: con le Regioni che cercavano rifugio nella protezione

derogatoria di piccoli interessi locali e lo Stato che le inseguiva e le portava poi alla Corte costituzionale. Il che prese ad accadere non solo con i principi trovati qua e là, ma anche con l'interesse nazionale, che la Costituzione aveva previsto come limite di merito affidato alla valutazione politica del Parlamento, e che il governo trasformò invece in un ulteriore e severo limite di legittimità, con l'avallo della Corte.

Uno scossone a questo impianto lo dette la riforma del titolo V, cioè della parte della Costituzione relativa appunto ai rapporti Stato-Regioni, approvata nel 2001.

*Dotando Stato e Regioni
di competenze esclusive
non si eliminano
i conflitti: tutt'altro*

Si parlò – e se ne sarebbe parlato ancora di più dopo – di avvio di una vera e propria forma di Stato federale e almeno un elemento tipico di questa venne effettivamente introdotto: sino ad allora erano le Regioni ad avere le sole competenze legislative (per di più concorrenti) espressamente enumerate nella Costituzione, mentre lo Stato aveva tutto il resto. Ora invece era lo Stato a vedersi dare dalla riforma competenze legislative enumerate, mentre tutto il resto diveniva delle Regioni, quasi fossero esse gli enti originari, alla stregua degli Stati che decidono di dar vita insieme a uno Stato federale e si tengono tutto, meno quello che trasferiscono a quest'ultimo. Naturalmente c'era una grossa differenza, perché le competenze che il nuovo titolo V lasciava al nostro Stato erano ben più cospicue di quelle solitamente trasferite ai na-

*Uno Stato onnisciente
e onniprevedente,
chiamato a fare tutte
le parti in commedia*

scenti Stati federali. Ma il cambiamento era rilevante lo stesso, anche perché si riduceva il lotto delle competenze concorrenti e le stesse Regioni ordinarie (non più, quindi, le sole Regioni a statuto speciale) divenivano titolari di competenze legislative esclusive, sottratte ai «principi della materia» e allo stesso interesse nazionale, che non era più neppure menzionato.

Io non so come sia nata in Italia l'idea che riducendo, o addirittura eliminando, le competenze concorrenti e dotando Stato e Regioni di competenze esclusive se ne sarebbero ridotti o eliminati i conflitti. Non è solo l'esperienza a dimostrare il contrario, è la logica più elementare a farlo, perché le competenze legislative, per esclusive che siano, vanno sempre a cadere, con le loro regole, sulla medesima realtà, umana e territoriale. E quindi una norma ambientale dell'uno può sbattere in una norma urbanistica dell'altro, e viceversa.

Fatto sta che, una volta entrato in vigore il nuovo titolo V, lo Stato, percepita questa inesorabile realtà ma trovandosi privo degli argini usuali, ha cercato egualmente di arginare le leggi regionali, dando un'interpretazione la più dilatata possibile di alcune delle sue competenze esclusive – quelle più trasversali e più capaci perciò di interferire con qualunque competenza regionale – e quindi fondando le sue impugnative davanti alla Corte sull'invasione di tali competenze. E così qualunque legge regionale regolasse l'accesso a servizi non nazionali, ma locali, stabilendo requisiti per gare o licenze, veniva impugnata per invasione della competenza statale a tutela della concorrenza. Se stabiliva norme imperative che, a tutela di pur legittimi interessi regionali, vincolavano contratti tra o con privati, invadeva

la competenza statale sull'ordinamento civile. Per non parlare della competenza statale sull'ambiente, che era un ancor più facile *passee-partout*.

La Corte costituzionale, investita del relativo contenzioso, finì per assecondare l'erezione di questi nuovi argini e, a dir la verità, nelle condizioni del momento difficilmente poteva fare altrimenti. Non c'erano più i principi, che presupponevano l'indole concorrente delle competenze in gioco, e nel confronto fra competenze esclusive non si poteva fare a meno di canalizzare verso le necessarie uniformità l'esercizio di quelle regionali. Di qui la dilatazione delle competenze trasversali dello Stato, ma non solo. In questa stessa chiave la Corte arrivò ad elaborare la dottrina, tuttora praticata, della cosiddetta «chiamata in sussidiarietà», vale a dire della legittimità dell'intervento dello Stato in materie di esclusiva competenza regionale, tutte le volte che ciò fosse richiesto da un'incomprimibile esigenza di unità ordinamentale. L'unico vincolo che la Corte poneva, in vista di ciò, era che lo Stato si procurasse l'intesa con le Regioni interessate.

Si aggiunga che la stagione era ormai molto diversa da quella iniziale anche dal punto di vista politico. Il ruolo uniformante e centripeto, in sede regionale, dei partiti nazionali era ormai svanito e prendevano piede, sia pure non ovunque, tendenze fortemente

centrifughe, fondate sulle specificità identitarie di singole Regioni e, talora, su un preteso ancoraggio etnico di tali specificità. Così in quelle governate dalla Lega nord la tutela del dialetto diventava tutela della lingua e la comunità regionale diventava «popolo» *tout court*. Mentre in alcune Regioni a statuto speciale, *in primis* la Sardegna, si pretese di affermare, con novazione statutaria, la «sovranità» del proprio popolo. In più, là dove l'ancoraggio etnico era più sbandierato, si prendevano (e si prendono) le distanze dalle politiche, pur prevalenti in Italia, di accoglienza e di integrazione dei residenti di provenienza non comunitaria, scavando, anche così, un'inquietante frattura.

Per frenare indirizzi come questi potevano probabilmente bastare i vecchi argini, a partire dall'unità e indivisibilità della Repubblica come cornice del decentramento. Ma va capito il clima e va capita la

preoccupazione di trovarsi davanti a uno scivolo, alle prese con il quale poteva poi rivelarsi irrimediabilmente troppo debole reagire altrimenti. Certo è che la robustezza delle difese fu tale da esaltare, ancora una volta, l'ossessione dell'uniformità e la vera e propria intolleranza verso le diversità, non solo per le devianze

*Non più «guardie e ladri»,
ma concorso nel governo
di un Paese variegato
e unito*

rispetto a principi comuni inde-rogabili. Lungo questa strada si è giunti da ultimo a ritenere illegittimo che una Regione montana esenti dagli obblighi concernenti le barriere architettoniche gli esercizi commerciali non raggiungibili via strada (in sostanza i rifugi alpini), perché ciò rientra nei «livelli essenziali» dei diritti civili e sociali e solo lo Stato può fissare, oltre alle regole su di essi, le relative eccezioni. Similmente, se è competenza esclusiva dello Stato definire le professioni e le relative regole di accesso, una Regione non può neppure chiedere a una guida turistica, patentatasi in un'altra di dimostrare la conoscenza del suo patrimonio naturale e storico-culturale prima di svolgere in essa la sua attività. Ne esce insomma uno Stato onnisciente e onnipreveggen- te, chiamato a fare tutte le parti in commedia e quindi a stabilire tanto le regole uniformi, quanto quelle sulle diversità che si possono presentare.

Mentre queste interpretazioni prendevano corpo, sopraggiungeva per di più la crisi economico-finanziaria con tutti i vincoli di bilancio che ne sono seguiti. E a quel punto l'Italia ha vissuto la schizofrenia di un federalismo fiscale proclamato e avviato nei suoi primi passi, mentre si stringeva sempre di più attorno alle Regioni un centralismo finanziario che quasi le parificava, Regioni e Provincie a statuto spe-

ciale incluse, alle varie branche dell'amministrazione centrale. La stessa Corte, davanti alla proclamata e anche comprovata emergenza e alla fonte ormai comunitaria dei vincoli di bilancio, avallò questo centralismo. Il coordinamento finanziario era una delle poche competenze concorrenti rimaste e quindi lo Stato poteva far valere le sue ragioni soltanto attraverso i relativi principi. Ma se una volta questi, per essere tali, dovevano tradursi in previsioni di massima, suscettibili di diversificati adattamenti regionali, ora valore di principio poteva averlo anche un numero (per esempio non più di un certo numero di consulenze) e a questo le Regioni si dovevano attenere.

Parrebbe la fine di una storia, la storia, peraltro mai realizzatasi, dell'autonomia regionale in Italia. E invece è possibile che non sia così, ove la riforma costituzionale che sta per giungere in porto venga vissuta e applicata con una visione finalmente innovativa che non è per nulla scontata, ma appare ciò nondimeno potenzialmente congeniale al suo impianto.

Va detto che la riforma non nasce per valorizzare le Regioni, al contrario è figlia della stagione per loro più oscura, la stagione degli ostacoli da esse frapposti a progetti nazionali, usando competenze come quella sulle grandi reti conferite loro dall'avventata riforma del 2001, e, ancor più,

la stagione delle spese private a carico dei contribuenti ad opera di tanti consiglieri regionali. La finalità, dunque, è quella di mettere loro una briglia più solida, con una nuova allocazione delle competenze legislative, che ponga fine alle precedenti avventatezze, e con l'esplicita attribuzione allo Stato della facoltà d'ingresso in qualunque materia, quando lo richieda l'unità dell'ordinamento.

La stessa novità più vistosa della riforma, la sostituzione dell'attuale Senato ad elezione diretta con un Senato fatto di componenti espressi dai Consigli regionali, non più abilitato a votare la fiducia al governo e dotato di poteri legislativi paritari solo per alcune materie, non è frutto di visioni regionaliste. È frutto, in realtà, della volontà di sbarazzarsi del bicameralismo paritario e di ridurre «i posti della politica», portando il Senato a cento membri non più elettivi. Il che, sulla base delle precedenti elaborazioni e proposte (di riforma del Senato si era parlato per tanti anni), risultava più facilmente fattibile con l'elezione indiretta dei nuovi senatori, affidata ai Consigli regionali.

Eppure, su queste premesse, diviene forse possibile ciò che non lo è stato sinora. Intanto c'è, direttamente nella Costituzione, il nuovo articolo 81, che impone in modo esplicito e articolato il principio dell'equilibrio di bilancio. Lo riferisce formalmente allo

«Stato», ma chiarisce nel suo ultimo comma che esso deve valere per tutto il «complesso delle pubbliche amministrazioni» e sarebbe assurdo sostenere che fra queste non rientrano le stesse Regioni. Certo non nega con ciò che le Regioni, diversamente dalle amministrazioni centrali, sono enti autonomi e non cancella quindi ciò che in questi anni è stato in più casi cancellato, vale a dire la necessità di addivenire alle necessarie formulazioni di bilancio attraverso la leale collaborazione e non con la secca, unilaterale imposizione dello Stato. A tre anni ormai dalla sua entrata in vigore, è tempo di farne una lettura, che da un lato consenta al governo e al Parlamento di definire di anno in anno il quadro e di tirare poi le somme conclusive, ma dall'altro di inserire, tra il quadro e le somme, adeguati momenti di interazione con le Regioni. Senza più fare del coordinamento finanziario (pur destinato ad essere in futuro una competenza esclusiva) l'espressione non di un potere di coordinamento, ma di una vera e propria sovraordinazione gerarchica.

Né dovrebbe essere più necessaria la dilatazione di altre competenze trasversali, grazie ad alcune delle nuove competenze esclusive dello Stato, compresa quella di adottare «disposizioni generali e comuni» in talune materie, vale a dire di fare, sotto falso nome, delle leggi cornice, che restano il mi-

glior modo di limitare civilmente le leggi regionali. Per non parlare della clausola che abilita lo Stato a legiferare sempre e ovunque a tutela dell'unità dell'ordinamento e che dovrebbe rendere meno assillante la predisposizione di sbarramenti preventivi.

Ma su che cosa si può contare perché le novità siano interpretate e utilizzate nel modo virtuoso qui ipotizzato e non finisca ancora come sempre è finita? Qui dovrà entrare in gioco, se ne sarà capace, il Senato delle Regioni. Colo-

*Porre le premesse
istituzionali di un
cambiamento non
basta, se manca una
maturazione culturale*

ro - e io sono fra questi - che ne hanno auspicato da anni l'introduzione, allargando la traccia che c'era già nella Costituzione del '48 (l'elezione del Senato «a base regionale»), lo hanno fatto perché pensavano che mai si sarebbe potuto instaurare un circolo virtuoso fra Stato e Regioni senza modificare dall'interno l'impostazione della legislazione statale. E ciò era fattibile soltanto con una Camera espressiva della cultura e delle ragioni delle Regioni, con la quale equilibrare l'impianto centralista dei disegni di legge di provenienza governativa, cioè ministeriale, e fare in modo che alla fine la legge statale fosse strutturata in modo non da contenere essa stessa la disciplina delle diversità (l'assurdo di cui prima parlavo), ma da prefigurare

gli spazi per le diversità regionali autonomamente regolate poi dalle Regioni. Allo stesso tempo, il Senato delle Regioni poteva e può essere la sede nella quale misurare e accrescere la consapevolezza regionale delle esigenze unitarie, in campo finanziario e altrove, e delle responsabilità che ne conseguono per tutti. Non più «guardie e ladri», dunque, ma concorso nel governo di un Paese variegato e unito.

Se a questo arrivassimo, Cattaneo potrebbe finalmente riposare in pace. Ma sappiamo che porre le premesse istituzionali di un cambiamento non è sufficiente, se non le accompagna una maturazione culturale che faccia poi degli attori i protagonisti consapevoli di quel cambiamento. E ad oggi, onestamente, segni di una tale maturazione se ne vedono pochi. Come già scrivevo nella mia postfazione ai quattro volumi curati da Salvati e Sciolla, lì si vede in talune Regioni, che si avvalgono dei propri poteri non (solo) per derogare ai vincoli nazionali, ma per trarre profitto da un patrimonio di esperienze storiche che oltre alla cucina, ai dialetti e alle tradizioni religiose fornisce anche precedenti illuminanti sul nesso fra la qualità dei prodotti e dei servizi italiani più apprezzati nel mondo e la creatività nutrita dalle nostre varietà locali. È allora in funzione di ciò che esse disegnano processi formativi, promuovono innovazio-

ne, approntano infrastrutture di contesto. Nello stesso Stato, laddove è entrata la cultura del coordinamento soppiantando quella della gestione diretta, traspaiono moduli procedurali e comportamentali diversi dal tradizionale centralismo. Ma sono rose che non fanno (per ora) primavera. Il passato pesa e può pesare ancora di più in ragione del clima a cui dobbiamo la riforma, un clima – lo abbiamo già ricordato – volto più a limitare le Regioni che

non a promuoverne l'autonomia responsabile. E se un tale clima rimane, questa riforma può benissimo essere utilizzata in chiave di continuità, divenendo essa stessa il lucchetto che chiude fra i ricordi la prospettiva del nostro regionalismo.

Sarebbe di sicuro un peccato. L'Italia che facesse inaridire le diversità delle sue Regioni di sicuro perderebbe dei vizi. Ma lascerebbe per strada anche buona parte delle sue virtù.

.....
Giuliano Amato è giudice della Corte costituzionale. Socio dell'Associazione «il Mulino», ha pubblicato tra l'altro *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni* (Il Mulino, 2014) e *Europa perduta?* (con E. Galli della Loggia, 2014).