

Giuliano Amato, Conclusioni.

Devo iniziare con una confessione. Io ho sempre pensato alle Regioni così come aveva fatto prima di me Carlo Cattaneo e quindi tutto quello che è venuto accadendo da quando esse esistono è in realtà diverso da quanto avrei ritenuto utile al Paese.

In un'Italia ricca di vizi e di virtù che fanno capo, tutte, alle sue interne diversità, Cattaneo aveva visto nel regionalismo, e nella potestà legislativa conferita alle Regioni, il modo per far emergere le nostre qualità migliori (oltre che le peggiori), così da consentire al legislatore nazionale di dare poi valore comune a quelle *best practices* – diremmo con il linguaggio di oggi- che le Regioni più capaci avessero messo in campo.

Ai suoi tempi di sicuro non andò così e prevalse il centralismo uniformante di Cavour. Ho scritto io stesso che un tale centralismo, per quanto non auspicabile, fu tuttavia storicamente necessario, perché il regionalismo di Cattaneo, messo in opera nel contesto di allora, avrebbe dato forza ulteriore alle tensioni centrifughe ed esposto a rischi forse letali la stessa unità. Ben più adatto è parso il clima del secondo dopoguerra a dare spazio al disegno regionalista, collocato e accettato ormai nella cornice di una Repubblica “una e indivisibile”. La promessa c’era tutta nella nuova Costituzione e quando le Regioni sono finalmente arrivate sembrò che essa si realizzasse. Ma non è andata così. Qualcosa non ha funzionato neppure questa volta.

Da un lato la legislazione iniziale delle Regioni rivelò un elevato grado di uniformità, forse dovuto alla omogeneità culturale dei partiti politici – ancora forti, allora, nella loro dimensione nazionale- e a quella del primo personale regionale, che era largamente personale statale trasferito. Dall’altro dimostrò di non aver risentito in alcun modo del cambiamento la legislazione statale, che al tempo doveva sperimentarsi con l’interazione di competenze concorrenti (salvo le Regioni a statuto speciale) e quindi con la messa a fuoco dei principi. Aspettavamo con ansia il passaggio alle leggi cornice, in modo che esse definissero esplicitamente i principi e non accadesse più, come all’inizio si fu costretti a fare, che li si dovesse estrarre dalla pre-esistente legislazione statale. Maestro di quest’arte estrattiva era stato il prefetto Elio Gizzi, primo direttore dell’Ufficio Regioni di Palazzo Chigi, il quale, battezzando principio questa o quella norma dello Stato, ne faceva l’arma letale da offrire alla Corte Costituzionale per dichiarare illegittima la legge regionale che vi incappava.

Ma le leggi cornice non arrivarono e lo Stato continuò a legiferare come sempre aveva fatto in precedenza. Leggi stracariche di dettagli, nelle quali ben a fatica le Regioni potevano ritagliare un loro spazio. E quando non sbattevano in un principio, si trovavano davanti un altro ostacolo, onestamente non dovuto alla Costituzione, e cioè l’interesse nazionale, che la stessa Costituzione

aveva previsto come limite di merito, affidato perciò alla valutazione del Parlamento, e che invece, con l'avallo della nostra Corte, diventò un limite di legittimità.

Fu alla luce di questa infelice esperienza che diversi di noi cominciarono ad auspicare che il Senato "a base regionale" diventasse una vera Camera delle Regioni, in modo da iniettare il punto di vista delle autonomie nella legislazione statale. Ci sembrava l'unico modo di riequilibrare una cultura, altrimenti dominante negli apparati dello Stato, che non era cambiata e che inesorabilmente concepiva la legislazione come fonte di norme direttamente conformative dei comportamenti, non come fonte di norme ulteriori. Ciò è vero ancora oggi e la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, rendendo più rigidi i vincoli di bilancio di fonte europea, ha anzi indotto ad un centralismo addirittura maggiore. Che in un clima del genere arrivi ora la Camera delle Regioni appare un inatteso frutto fuori stagione, maturato in quella attuale non per spirito regionalista, ma perché c'era in esso la concretizzazione meno problematica di un bicameralismo che non si voleva più paritario.

Quel che è certo è che, in assenza di una interazione virtuosa con uno Stato capace di essere Stato delle autonomie, le stesse Regioni hanno dato qualche volta il meglio, ma molto più spesso il peggio di sé. A volte si sono semplicemente difese dal centralismo, aggirandone i vincoli, altre volte hanno tutelato, non le loro diversità positive, ma i loro interessi localistici. Su entrambi i versanti, perciò, Cattaneo avrebbe trovato ben poco di ciò che si aspettava dal regionalismo.

Superata la crisi economico-finanziaria e, se passerà, con la riforma costituzionale che, oltre ad introdurre il Senato delle Regioni, rialloca le competenze legislative in modo sicuramente più equilibrato di quanto non si fosse fatto nel 2001, è possibile che qualcosa cambi davvero. E che la stessa Corte sia meno assillata dal ruolo, al quale ha dovuto assolvere in questi anni, di guardiano di confini che la crisi stava imperiosamente ridefinendo.

Intanto è entrato nella Costituzione, attraverso il nuovo art. 81, il principio dell'equilibrio di bilancio, che vale per tutti e che trova nello Stato il suo garante. Ciò richiederà parecchi aggiustamenti rispetto all'indirizzo solo embrionalmente realizzato del c.d. federalismo fiscale e darà un fondamento costituzionale solido a misure, anche stringenti, adottate dello Stato, che la Corte ha giustificato sino ad oggi estendendo la competenza nazionale del coordinamento finanziario sino al punto di farne l'espressione non di un potere di coordinamento, ma di una potestà di sovraordinazione gerarchica. E' un *overstretching* che non sarà più necessario.

Né dovremmo più fare i conti con l'*overstretching* di altre competenze trasversali, grazie alle nuove competenze esclusive che la riforma assegna allo Stato, a quella di adottare in più materie principi e disposizioni comuni (riemergono le leggi cornice), a quella, infine, ad intervenire in

qualunque materia a tutela dell'unità dell'ordinamento. E grazie- teniamolo presente- al Senato delle Regioni. Oggi, qualunque disposizione regionale che regoli l'assegnazione e lo svolgimento di servizi locali, ovvero l'autorizzazione e lo svolgimento di attività commerciali, rischia di essere invalidata per invasione della competenza statale sulla concorrenza. E altrettanto può accadere a una disposizione regionale che introduca un vincolo pubblicistico all'autonomia contrattuale, per invasione, questa volta, della competenza statale sull'ordinamento civile. E' una giurisprudenza, questa, giustificata dalla stagione in cui ha preso corpo, ma tale da portare al paradosso che lo Stato non solo dovrebbe essere garante della necessaria uniformità, ma dovrebbe anche farsi carico delle necessarie diversità, tutte le volte che queste incrociano materie di sua competenza. Con ciò finisce per essere negata la stessa ragion d'essere di una legislazione regionale, che esiste proprio per registrare ciò che di peculiare può esserci in ciascun contesto territoriale, senza che debba essere uno Stato onnisciente a stabilire tanto le regole eguali per tutti, quanto gli adattamenti che tengono conto delle esigenze locali.

E' dunque ben vero che è lo Stato a definire le professioni esercitabili sul territorio nazionale e fa bene la Corte a salvaguardare questa sua competenza. Ma è davvero violata tale competenza, se una Regione richiede a una guida turistica, trasferitasi da altra Regione, di sottoporsi a un accertamento sulla conoscenza che ha della nuova realtà storica, culturale e geografica in cui viene a lavorare? E ancora: si fa risalire alla competenza dello Stato sui livelli essenziali la disciplina degli obblighi di rimozione delle barriere architettoniche. Ma davvero la viola una Regione montana, se prevede che gli esercizi commerciali non raggiungibili via strada (i rifugi, che si raggiungono attraverso sentieri di montagna e che si trovano sul suo territorio e non su altri) ne sono esentati?

Per il futuro – a non dire altro- ben potrà il Senato delle Regioni modellare la legislazione statale in modo tale da dotarla della flessibilità necessaria agli adattamenti che potranno apparire necessari alle singole Regioni alla luce delle rispettive diversità. Mentre, in ogni caso, la competenza-jolly a tutela dell'unità potrà assicurare la permanenza nell'ordinamento delle sole disposizioni regionali espressive di diversità non disgreganti.

Se a questo arriveremo- e la strada per arrivarci è tracciata- Cattaneo potrà finalmente riposare in pace. Il regionalismo così realizzato sarà esattamente quello che lui aveva in mente. Con un tratto in più, oltre a quelli sin qui ricordati, e cioè quello che caratterizza il regionalismo cooperativo. Personalmente ne scrissi oltre cinquant'anni fa, in un libro che ha lo stesso titolo di questo seminario. Cercai di chiarire che chi pensa di prevenire i conflitti costruendo solo competenze esclusive coltiva un'illusione, perché le competenze non sono come le orbite di pianeti che non si

incontrano mai. Al contrario, comunque le si definisca, esse toccano i medesimi ambiti materiali e solo con la cooperazione si possono evitare o assorbire gli attriti.

Ma, molto più di recente, la nostra Corte ha meritoriamente valorizzato la cooperazione anche in relazione a più specifici e cruciali profili. Superiori ragioni possono indurre lo Stato a sacrificare competenze regionali, così come è di frequente accaduto in questi anni soprattutto in materia finanziaria, dove l'autonomia delle Regioni, ed in primis quella delle Regioni e delle Provincie ad autonomia speciale, ha subito compressioni davvero ragguardevoli. La Corte, come già ricordavo, ha dato la massima estensione alla competenza statale in tema di coordinamento finanziario, ma ha anche sottolineato come sia auspicabile (sebbene qui non costituzionalmente dovuta) l'intesa preventiva; un'intesa alla quale una Regione potrebbe sottrarsi, rendendo a quel punto lo Stato inadempiente in sede comunitaria. Nei casi invece di esplicita chiamata in sussidiarietà, e cioè di esplicito ingresso statale nella competenza delle Regioni, la Corte lo ha ritenuto ammissibile, pretendendo tuttavia che l'intesa vi sia.

Le nuove competenze di cui lo Stato sarà dotato dopo la riforma, se interpretate e vissute con la cultura che ha prevalso sino ad oggi, potrebbero addirittura cancellare quel po' di regionalismo cooperativo che si è cercato di tenere in piedi, nonostante tale cultura. Ma qui potrà essere decisivo il ruolo che saprà giocare il nuovo Senato, il quale, proprio in quanto incarnazione dello Stato delle Regioni, potrà veicolare verso gli apparati statali l'attitudine a ritenere fisiologica la cooperazione (e non la sbrigativa chiusura nella decisione unilaterale) e verso quelli regionali la responsabilità nei confronti dell'interesse nazionale, che la accesa dialettica di questi anni non ha certo contribuito ad elevare.

Formulo questi auspici in nome dell'ideale regionalista che – qui l'ho confessato in partenza- io ho sempre coltivato. Ma lo faccio anche per amore della Corte nella quale oggi mi identifico. La Corte ha assolto, essa sì con grande responsabilità, al ruolo di garante ultimo della Costituzione, davanti alla marea di conflitti fra Stato e Regioni provocata dalle vicende del trascorso quindicennio, prima il nuovo titolo V, poi la crisi economico-finanziaria. Ma ha dovuto lavorare su confini appena tracciati, far valere regole assai poco definite e attraversare così percorsi irti di ostacoli, che non si sarebbero presentati in un assetto segnato da una effettiva e continua collaborazione. Sta infatti in tale collaborazione, più ancora che nelle astratte definizioni delle competenze, la vera e più efficace prevenzione dei conflitti.

Noi, certo, siamo qui per risolverli i conflitti. Ma vedersi arrivare, oggetto di ricorsi in via principale, intere leggi di stabilità, o intere leggi di bilancio regionali, per le quali ciascun ricorso

giunge a proporre cento e più questioni, dimostra che qualcosa, prima non ha funzionato. Se qualcosa, prima, funzionerà in futuro sarà dunque un bene per tutti.