

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA
PRESENTAZIONE RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE 2013

Firenze 28 febbraio 2014

Stelio Mangiameli, direttore ISSIRFA-CNR

Grazie per avermi invitato, è stato un piacere oggi poter essere qui.

Parto proprio dalla considerazione conclusiva del Professor Caretti, le regioni sono ripiegate su se stesse, non stanno partecipando al dibattito, c'è qualche cosa che consente, dal punto di vista anche spirituale - perché le istituzioni hanno anche una componente spirituale - che consente a questa filosofia neo centralista di camminare speditamente grazie a questa condizione generale.

Questa non è una condizione naturale nel nostro paese, questa è una condizione costruita ad hoc, per realizzare questo scopo si è partiti con la denigrazione delle istituzioni regionali. Non nego che ci siano stati fatti di malcostume portati a conoscenza dell'opinione pubblica, ma un conto è il malcostume che si risolve sostituendo le persone che hanno commesso determinate azioni, un'altra è la conclusione priva di qualunque logica sillogistica che, poiché determinate persone hanno commesso certe cose, l'unica cosa da fare è ridimensionare le istituzioni in cui queste cose sono state compiute. Non c'è nessuna connessione da questo punto di vista.

Quindi il comportamento di determinate persone è diventata la denigrazione delle istituzioni stesse, e poi se ne propugna la modifica.

E badate che vi è una certa complicità anche da parte di alcuni soggetti che operano in ambito regionale, perché se pensiamo che la negoziazione del decreto legge 174, fu svolta dai Presidenti delle giunte regionali a discapito dei consigli, della rappresentanza politica, perché ovviamente l'interesse principale, precipuo, dei Presidenti delle giunte regionali, che sono eletti direttamente, è quello di entrare a fare parte della casta nazionale piuttosto che essere i capi delle caste regionali.

Quindi, c'è anche una tensione politica all'interno della struttura del regionalismo, che deriva dalla forma di governo, che poi sfocia nella circostanza che quel corpo politico non sente l'istituzione che dovrebbe rappresentare, ma ha anche altri obiettivi.

Ma, continuando, questo determina una destabilizzazione dell'Italia: i media non fanno altro che prendere di mira una determinata istituzione, quella viene denigrata attraverso gli scandali, dopodiché la si può attaccare sul piano istituzionale.

Badate che è uno schema che, prima che verso le regioni, l'ho visto applicato alle università. Essendo un professore universitario, vi posso dire che la condizione disastrosa in cui è l'università, è stata legittimata politicamente attraverso questa tecnica di previa denigrazione e successivo attacco all'istituzione in quanto tale.

Questa destabilizzazione dell'Italia non è il frutto del caso, cioè quando Stella e Rizzo scrivono determinati articoli sul Corriere della Sera o quando Francesco Merlo scrive determinati articoli su Repubblica non è frutto del caso, c'è un disegno dietro: quello di destabilizzare il nostro paese nelle istituzioni che possono fungere da contrappeso al potere centrale, a chi occupa le posizioni del potere centrale, appunto; per esempio, istituzioni critiche come l'università, non orientate politicamente, oppure le istituzioni territoriali, come le regioni, che hanno una funzione anche di contrappeso.

Ma non c'è dietro un progetto reale di riordino della Repubblica, la cosa che sorprende è che chi si presta a questo gioco poi non ha neanche l'obbligo morale di proporre un disegno alternativo di ricostruire la Repubblica.

Quello che diceva per esempio il Presidente del Consiglio quando diceva, allora a un certo punto facciamo in questo modo, abbiamo l'Unione europea, lo Stato e i comuni, togliamo di mezzo tutto, basta che alla fine ci sia un po' di tranquillità nel modo di fare. Io su questa filosofia molto semplicistica, con cui si liquidano le province e le regioni, perché si pensa che questo possa semplificare tutto, avrei delle grosse perplessità; penso esattamente l'opposto, e cioè che un sistema di federalizzazione europea richieda molti livelli interni per raggiungere i cittadini e per fare capire che cosa sono le politiche europee ai cittadini.

Lo Stato e i comuni non sono sufficienti, la dimostrazione più palese è che non c'è nessun ordinamento europeo, neanche la Francia, che fa a meno delle regioni o fa a meno del livello di area vasta, che da noi erano le province, ma che in altri paesi dell'unione europea si possono chiamare dipartimenti, Länder, o in tanti altri modi, ma la sostanza è quella.

Fatta questa premessa, me ne scuserete, vorrei proprio affrontare il tema della legge regionale, anche perché il rapporto, io mi complimento, l'ho letto e ho trovato molti spunti interessanti, però, vorrei collegarlo al discorso di fondo del che cosa è la legge regionale, che è il vero oggetto del contendere di questo dibattito. Perché l'amministrazione segue la scelta legislativa ed è sulla base di quello che si deciderà nella fonte "legge" che poi il modello amministrativo dovrà essere determinato. Anche se, devo dire, in Italia si sta operando molto sul terreno della amministrazione, per preparare un terreno favorevole a una certa ipotesi di riordino delle fonti legislative, perché nessuno oggi è così forte da pensare a una vera e propria soppressione delle regioni o da pensare a una vera e propria cancellazione della potestà legislativa regionale. Però, il pericolo non è fugato dal semplice fatto che non si sopprimono le regioni e la legge regionale, ma il pericolo viene da quello che si fa diventare la legge regionale, a cosa la si

vuole ridurre. Quindi l'oggetto di fondo, quando noi parliamo della legge regionale, è sicuramente in primo luogo un profilo formale, la legge regionale è una delle leggi dell'ordinamento, è una fonte primaria dell'ordinamento generale della Repubblica. Vi è poi un profilo di ordine sostanziale che deve avere un atto perché si possa definire effettivamente legislativo. Questo è un tema antico, tra le altre cose: se la legge possa essere riempita di qualunque contenuto, per esempio anche del contenuto provvedimentale, o se la legge in quanto tale, in quanto fonte di carattere generale, deve contenere solo e esclusivamente norme giuridiche e una certa qualità di regolazione.

Ma, senza entrare in tutta questa discussione, vorrei molto semplificare: la legge è in via di principio espressione di un ruolo statale, cioè l'adempimento dei compiti statali si realizza innanzitutto attraverso la legislazione. Già questa semplice equazione, legge uguale assorbimento dei compiti statali, nel nostro ordinamento non è molto chiara, mentre negli ordinamenti di stampo federale questo è palese, nessuno lo mette in dubbio, che gli stati membri, o i Länder o le province, nel caso canadese si chiamano province, la legge provinciale dei Länder o degli stati membri assolve a compiti statali, da noi su questo si è sempre nicchiato, insomma, questa concorrenza con lo stato è sempre stata vista come un problema e come un limite del ragionamento generale sulle regioni e da qui molti dei problemi che ancora oggi noi dibattiamo.

Secondo elemento, la legge richiede l'esercizio di un ruolo politico, quindi accettare un ordinamento regionale significa avere accettato un pluralismo politico che incide sulla qualità della democrazia, nel senso che la nostra democrazia non è solo espressione delle assisi parlamentari nazionali, ma è molto più composita, è una democrazia che si fonda su una rappresentanza nazionale, ma anche su delle rappresentanze territoriali che hanno una loro autonomia politica e che possono, quindi, in determinate situazioni sviluppare un indirizzo politico diverso, come diceva un illustre studioso di questo tema, fiorentino che è il professore Barile, e nell'indirizzo politico determinare attraverso la legislazione una differenziazione dell'ordinamento giuridico. Se non si vuole la differenziazione bisogna cancellare il regionalismo. Vedete il federalismo si compone di due parti, la federazione e gli stati membri, così come il nostro regionalismo si compone dello stato centrale e del regionalismo, Ci sono sempre due modi per studiare questo tipo di ordinamento, uno è il versante della federazione, che cosa deve fare una federazione, quali sono le competenze più proprie di una federazione, etc., ma c'è poi tutto uno studio particolare su che cosa devono fare gli stati membri, quale è la loro autonomia politica nei sistemi federali e come va difesa questa autonomia. Chi studia il federalismo americano sa perfettamente che questo secondo versante, quello degli stati membri, negli studi dei costituzionalisti americani, ha pari importanza rispetto a coloro che studiano il ruolo della federazione. Esiste un grande dibattito permanente, negli Stati Uniti, su questo tema e tutto il dibattito sul federalismo che accomuna i due elementi, nel ciclo storico, muove proprio dai corsi e ricorsi, dall'esercizio del

centralismo e della decentralizzazione con la riscoperta dei diritti degli stati membri.

Il passaggio dal centralismo alla fase successiva, al nuovo federalismo, alle fasi successive ancora di un certo centralismo, fino alla riforma di Obama, sulla tutela della salute, sono fasi inquadrare in questa dialettica, tra centro e periferia, tra federazione e stati membri, e questo è un significato profondo del regionalismo, e non possiamo negare questa possibilità.

Qui trovo molto tragico, poi, quello che è accaduto nel nostro paese, perché legge, ruolo statale, ruolo politico, significa poi, alla fine, legislatore regionale e legislatore regionale significa consigli regionali, io li chiamerei parlamenti regionali, in sintonia con quelli che prevedono i protocolli del trattato sull'Unione europea, sui preliminari nazionali, sul controllo di sussidiarietà.

E qui, per esempio, io trovo surreale quello che è accaduto in Italia sulla questione della composizione dei consigli regionali. E' una competenza riservata allo Statuto, ora, fatta eccezione per la Regione Toscana, che all'inizio con un atto non conforme all'ordinamento costituzionale, con una propria risoluzione (o con legge finanziaria, ora non mi ricordo bene) decise che bisognava successivamente adeguare il numero prima ancora del decreto. Non ho mai capito, poi, tra le altre cose, questo passaggio della Regione Toscana. Noi abbiamo avuto un decreto legge, che è intervenuto in materia riservata alla potestà statutaria della regione, un decreto legge, e la Corte costituzionale ha detto, con la sentenza 198 del 2012, che era infondata la questione sollevata dalle regioni che avevano avanzato dubbi sulla possibilità che il decreto legge intervenisse a dire queste cose della competenza riservata. La Corte costituzionale ha detto che aveva ragione lo stato ed è incredibile quello che è accaduto nel nostro paese dal punto di vista del sistema delle fonti, e guardate trovo che questo sia un atto di demolizione del regionalismo. Vi do alcuni dati molto semplici, che traggo, tra le altre cose, dal mio lavoro di nota a questa sentenza della Corte, pubblicata su Giurisprudenza costituzionale. In Germania i 16 consigli regionali sono composti da 1890 deputati, ed è una cifra uguale a quella dei consigli regionali francesi, 1880, che sono 22, quindi come l'Italia.

In Spagna l'insieme delle 17 assemblee delle comunità autonome sono composte di 1210 deputati regionali, l'Italia prima dell'intervento del decreto legge 138, poi consolidato dal 174, nelle venti regioni aveva un complesso di 1110 consiglieri, quindi già l'Italia era al di sotto di quelli che erano i numeri di questi paesi che con noi sono confrontabili.

Con il decreto i consiglieri sono scesi a 770, più i venti Presidenti, che sono membri di diritto dei consigli regionali.

Questo significa avere messo i consigli in condizioni di difficoltà oggettiva, averli messi in condizione di non poter replicare allo stato.

In compenso il nostro Parlamento è il più pletorico d'Europa! E forse di tutto il mondo occidentale! Non c'è nessun Parlamento che ha insieme 945 componenti

più i 5 senatori a vita, attualmente, siamo a 950! In Francia il numero dei parlamentari è leggermente inferiore (925), mentre la popolazione è di più, tanto è vero che l'indice di rappresentanza dei membri del Parlamento francese è più alto del nostro, che invece ha il rapporto più basso.

In Spagna le due Camere sono composte da 614 membri, con un indice di rappresentanza di 73 mila cittadini per ogni parlamentare.

Con la Germania non è possibile fare il paragone, perché il Bundesrat è composto da 69 membri e da una struttura composita, ma anche se prendiamo semplicemente il Bundestag, quello appena eletto, cioè la camera bassa, quella che corrisponderebbe alla Camera dei deputati, che ha il numero più alto, che fino a ora si è avuto nella storia tedesca, i membri del Bundestag tedesco sono 620, per 80 milioni di cittadini, e sono meno dei 630 deputati italiani.

Nella nota che io ho scritto, poi, c'è anche un confronto con l'Austria e la Svizzera, ma quello sarebbe veramente impietoso per il nostro paese, perché in questi piccoli stati di struttura federale i consiglieri cantonali e dei Länder sono addirittura molti molti di più, perché hanno anche la figura del supplente, dovuto alla circostanza che la partecipazione a questi organi, è gratuita.

Questo non vuole dire che non ci fossero cose che non andavano nella vita dei consigli regionali, ma che la via non può essere quella di punire la composizione degli organi, questo mi sembra veramente aberrante.

Veniamo al discorso della relazione tra le fonti legislative, unità e differenziazione sono fondamentali per poter capire il ruolo delle due fonti, le politiche pubbliche che vengono fatte dagli apparati amministrativi presuppongono una base legislativa. Ora le politiche pubbliche sono composte da stadi diversi, ogni politica ha diversi stadi e questo affinché la politica, che è una struttura della azione pubblica molto complessa, si possa articolare in azioni e, quindi, a interventi diversi corrispondono azioni diverse, alcune azioni devono essere centralizzate e altre azioni devono essere svolte in periferia.

Quindi, se questa è la struttura dell'agire pubblico oggi, quello per politiche, il tema delle materie diventa recessivo rispetto alla riarticolazione delle competenze. Peraltro, come ha detto il professor Caretti, e io condivido, la Corte costituzionale questo problema l'ha affrontato in modo anche abbastanza "garibaldino" nella sua giurisprudenza del 2003-2004, e lo ha risolto definitivamente, secondo un modello che ha delle pecche, ma che comunque da quello dobbiamo riprendere a lavorare.

Quindi il problema della riarticolazione delle competenze avviene non tanto spostando le materie o pensando di riscrivere gli elenchi dell'articolo 117, quanto soprattutto considerando le clausole di flessibilità, che consentono di individuare correttamente gli apporti dei diversi livelli.

Ovviamente, tutto questo richiede un riequilibrio, e qui si apre tutto il discorso sul senato federale, senato delle regioni e delle autonomie.

Da questo punto di vista in Italia si parla impropriamente del bisogno di inserire una clausola di supremazia.

Questo è uno dei temi più ambigui che ci sono nel dibattito corrente, perché la clausola di supremazia non vuole dire nulla! Se si pensa di copiare in questo modo quello che c'è in alcune costituzioni federali, come quella tedesca, o la clausola di supremazia dell'articolo sesto della costituzione degli Stati Uniti, badate bene, che quegli articoli hanno una funzione totalmente diversa; cioè nei sistemi federali la clausola di supremazia serve a dirimere i conflitti tra le fonti legislative federali e statali, ma a seguito di una verifica del riparto di competenza, cioè servono quando le due fonti sono conformi al riparto di competenza e ciò nonostante in antinomia tra di loro.

Perché può capitare anche questo.

E allora a quel punto in un modo o l'altro si deve risolvere l'antinomia e si dice prevale la legge federale sulla legge statale.

Invece, in Italia, si vuole concepire la clausola di supremazia come uno strumento per attraversare le competenze, che è una cosa completamente diversa. E' chiaro che abbiamo bisogno di clausole di flessibilità, ma queste vanno regolate puntualmente, non può essere che lo Stato decide di occuparsi di un certo settore, per esempio la social card, e allora fa la social card perché in quel momento deve fare immagine, trascurando che la competenza in materia è esclusiva delle regioni.

Poi arriva la Corte costituzionale e dice: "se lo fa una volta ogni tanto è legittimo, non è niente, se lo fa una volta ogni tanto!" La competenza concorrente, questo è un altro passaggio importante, di cui tanto si discute, è una delle risorse per un buon funzionamento delle relazioni tra la legge statale e la legge regionale. Chi ne parla male o chi la vuole buttare al macero, commette un errore enorme.

Le competenze concorrenti: non ce n'è un solo tipo, ci sono diverse fattispecie di competenze concorrenti, anche qui, ovviamente, si può scegliere quella più apprezzabile per i nostri bisogni, si può aprire una riflessione sul tema, se deve essere all'italiana, alla tedesca o con la modificabilità da parte della legge regionale dopo che vi è stata la legge statale, che ha riassunto la competenza. Insomma, possiamo discuterne, ma è un elemento di equilibrio tra le fonti; la competenza concorrente, è una risorsa, non si può valutare negativamente.

Si dice: "Ma questa genera contenzioso!". Non è vero! Ciò che ha generato il contenzioso, a parte che il contenzioso prima del 1992 era ridotto ai minimi termini, ma perché le regioni perdevano continuamente dinanzi alla Corte costituzionale e lo Stato vinceva tutto inopinatamente attraverso la clausola degli interessi nazionali. Clausola che poi, giustamente, fu tolta dal titolo quinto e quindi a un certo punto non hanno più impugnato, cioè la legge regionale già a quel tempo (nel '92) era entrata in un impasse, in una crisi profonda. E' chiaro che un nuovo riparto delle competenze, il rilanciare il regionalismo, non poteva

non implicare un aumento dei momenti di confronto, perché questo è il contenzioso, e abbiamo avuto lo stesso posizionamento della Corte costituzionale, perché il vero problema non è la seconda camera, è come viene nominato il giudice costituzionale negli ordinamenti federali, questo è il vero problema. In Germania, nonostante la diversa composizione dei due rami del Parlamento, 10 giudici sono nominati dal Bundesrat e 10 dal Bundestag, c'è un equilibrio paritario tra le due componenti e la conseguenza è che la Costituzione tedesca è molto attenta al tema del federalismo, che è un tema strutturale della costituzione vivente tedesca, non è una cosa occasionale come nel caso italiano. Il contenzioso non è dire che per la prima volta negli ultimi anni la parte dei giudizi in via principale ha superato quella dei giudizi in via incidentale visto che una delle competenze della Corte costituzionale è quella ed è una funzione principale. Perché ci dobbiamo meravigliare? Vuole solo dire che abbiamo bisogno di misurare i poteri locali. Tra le altre cose se vi fosse un assetto coerente e veramente collaborativo tra le fonti locali, le fonti regionali e statali, il contenzioso crollerebbe. Non si può pensare di fare crollare il contenzioso togliendo la competenza alle regioni, il contenzioso crolla se gli ambiti di competenza dentro le politiche pubbliche delle istituzioni, viene determinato in modo corretto, allora a quel punto non c'è motivo l'uno di fare ricorso nei confronti dell'altro, il motivo nasce proprio perché c'è confusione nelle politiche pubbliche sul ruolo di entrambe le competenze.

Il Senato delle regioni è un elemento importante, insieme a quello della Corte costituzionale, ma qui dobbiamo avere chiara una idea, che mi sembra non ci sia. Il senato è un organo della Repubblica, come sia composto è irrilevante, è un organo della Repubblica, se la Repubblica è fondata sul regionalismo dobbiamo ricordarci che il senato agisce, comunque, sulla legge, sul settore legislativo, vuoi perché controlla la legislazione dell'altra Camera vuoi perché partecipa come seconda Camera alla legislazione.

Allora il problema di fondo è che la composizione del senato deve essere una composizione che corrisponde a queste funzioni, non può essere fatta da chi che sia, dai sindaci, da quelli nominati dal Presidente della Repubblica, cioè queste cose strane che si vanno leggendo sui giornali.

Non possono essere nominati neanche dai Presidenti delle regioni, se glieli vogliono mettere mettetececi pure, ma il parallelo qui con il sistema tedesco non funziona! Perché in Germania la forma di governo dei Länder, come quella federale, è quella parlamentare, con la sfiducia costruttiva! E quindi i Presidenti dei Länder rispondono al Parlamento regionale, mentre i Presidenti regionali fanno di tutto per non rispondere ai parlamenti regionali, e ora chiarirò questo concetto.

Ma veniamo al problema della amministrazione, molto rapidamente.

Anche qui insistono molte ambiguità in questo momento. Vedete non si sta spingendo, come pure sarebbe naturale, verso un regionalismo di esecuzione che

imponga una riforma della amministrazione statale nel senso di una sua riduzione, con devoluzione di funzioni alle regioni.

Questo è un modello che se così fosse agevolerebbe moltissimo anche la ripresa della attività statale, ma invece non è questo che si sta cercando di fare sul piano amministrativo. Badate che questo è il modello che stanno realizzando anche in Francia, non lo stanno facendo soltanto le repubbliche superfederali come quella tedesca o iper autonomiste come quella spagnola. In Francia c'è, in questo momento, un ulteriore travaso di competenze sui dipartimenti e sulle regioni, che porta la Francia tra i maggiori paesi regionalizzati del mondo e fino a ora non era così.

Invece in Italia l'idea è che le funzioni amministrative seguono la fonte legislativa, spezzando le gambe alle competenze legislative regionali e quindi ampliando il ruolo oltre misura della legge statale a discapito di quello della legge regionale, naturalmente, per attrazione, le funzioni ritornano in capo allo stato.

Da qui la necessità di ripensare la amministrazione statale, ma in un senso totalmente opposto a quello del regionalismo di esecuzione, cioè di ripensare a ricostruire uffici e apparati che lo stato non ha più, e questo non è detto che lo stato lo farà o è in condizione di farlo, vista la questione della spesa pubblica, e quindi il pericolo concreto è che su determinate funzioni, che diventano di competenza dello stato, non ci sia un apparato amministrativo e quindi siano di fatto abbandonate a se stesse.

Che cosa riceverebbero in cambio di questa spoliazione amministrativa, che deriva dalla legge, le regioni? E qui la genialità dei nostri politici: riceverebbero in cambio le funzioni di area vasta delle province, che ascenderebbero a livello regionale. Questo che cosa significherebbe? Esattamente quello che io ho definito la provincializzazione delle regioni; cioè le regioni diverrebbero un grande dipartimento amministrativo con poca legislazione e funzioni di area vasta, tipiche di un ente intermedio, non un ente che si pone in contrasto con questo.

Questo disegno è anticipato fortemente dal disegno di legge Del Rio, e da tutto il dibattito sulle città metropolitane, che non posso qui svolgere, ma che ha come conseguenza una vera e propria frantumazione del territorio delle regioni.

Allora il centralismo risponde, non a un bisogno del paese che invece avrebbe bisogno di maggiore regionalismo e di un sano sistema autonomistico, ma risponde a un bisogno della politica attuale. Questo è il dato reale che noi abbiamo sotto i nostri occhi, il problema è della politica e dei partiti, anche questo lo diceva il professore Caretti. E qui si nota ormai una forte divaricazione tra la politica come viene fatta dai partiti al livello centrale e come viene fatta a livello periferico.

Secondo me, il primo dovere di un politico che si vuole qualificare come nuovo, dovrebbe essere il rispetto delle istituzioni che trova e non pensare che sia tutto

da cambiare, che ci sia una pagina bianca, che bisogna ripartire da zero, che “ci penso io”, come ha detto qualcuno, perché lui è più bravo di tutti, è furbo, è intelligente. No, le istituzioni vivono di tradizioni, del consolidamento secolare, pensate a che cosa c'è dietro il Parlamento, dietro l'idea di Parlamento, ci sono oltre mille anni di storia! Non è una cosa da prendere sotto gamba! E, quindi, tutte le istituzioni hanno una antica tradizione che andrebbe studiata, compresa e quindi agire chirurgicamente con delle riforme che siano attente ai bisogni attuali, ma anche a questa tradizione, altrimenti corriamo il rischio di sfasciare tutto e di non avere nulla il giorno dopo.

E qui c'è anche un'altra idea, molto sbagliata, che si va affermando: l'idea del presidenzialismo. In Italia, come diceva Merlini questa mattina, l'idea del presidenzialismo, l'idea della forma di governo, è vissuta come l'idea del governo di uno e di uno solo: io comando e gli altri tutti fuori, io decido, perché io sono stato eletto dal popolo e quindi non mi interessa se ci sono anche altri. Non è così nei sistemi presidenziali, chi pensa questo non conosce, non sa che cosa sia il presidenzialismo!

Nei sistemi presidenziali i parlamenti sono autorevoli e il Presidente governa con il Parlamento, non contro il Parlamento! I Presidenti degli Stati Uniti che hanno pensato di governare contro il Parlamento si sono fatti male! Si sono fatti molto male.

In Italia si pensa che ci si debba liberare del Parlamento e dei consigli, ebbene voi capite che quello che sta accadendo oggi mette in discussione direttamente tutto il sistema democratico del nostro paese.

Ho finito, grazie.