

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO
DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI
REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE,
NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

150a seduta (antimeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del professor Stelio Mangiameli, ordinario di diritto costituzionale all'Università degli studi di Teramo, facoltà di giurisprudenza

Signora Presidente, ringrazio anzitutto la Commissione per il cortese invito che mi è stato rivolto. Accogliendo quanto lei ha detto, prima di passare all'esame di alcune questioni concrete sul disegno di legge n. 1429, vorrei fare una breve premessa, che può servire come guida alla lettura del testo del disegno di legge costituzionale del Governo, anche per poterlo bilanciare con l'ordine del giorno che la Commissione affari costituzionali del Senato ha votato, tenendo conto che esiste una certa discrasia tra le opzioni contenute nel disegno di legge costituzionale e quanto la Commissione affari costituzionali si è impegnata a fare con la votazione dell'ordine del giorno.

Il tema di fondo, che vorrei porre a premessa di tutto il ragionamento, si basa sul carattere identitario o meno del nostro regionalismo; se cioè nella tradizione costituzionale italiana esista un principio di autogoverno che si identifica con comunità regionali in maniera così forte da far diventare queste identità una premessa alla costruzione dello Stato.

Dico subito che, a mio avviso, non c'è una tradizione identitaria. Ricordo che si parla di regionalismo dall'Unità d'Italia. Penso, in modo particolare, al disegno di legge Minghetti, da cui viene ripresa la prima formulazione dell'articolo 114 della Costituzione: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», laddove Minghetti, nell'articolo 1 del suo disegno di legge, scriveva che «Il Regno si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Nonostante questo, non c'è una tradizione identitaria. Vi può forse essere una tradizione di questo genere per le entità regionali che coincidono anche con comunità alloglotte, minoranze linguistiche, e forse per le due grandi Isole, in ragione dell'insularità. Al di là di questo, però, il nostro regionalismo non fu pensato in termini identitari dall'Assemblea costituente e non ha avuto successivamente un radicamento identitario neppure a partire dalla riforma del 2001.

La prima questione che si pone per capire cosa riformare, se riformare e in che direzione riformare è volta a comprendere quale sia la funzione di questo regionalismo, che non è identitario. A mio avviso (riprendendo anche profili che ho scritto in varie occasioni a proposito del rapporto con la giurisprudenza costituzionale), emerge una posizione molto semplice secondo la quale il regionalismo italiano ha un carattere meramente organizzativo. L'Assemblea costituente ritenne che, per organizzare al meglio la Repubblica, fosse necessario riconoscere, accanto alle forme tradizionali di autonomia dei Comuni e delle Province che avevano accompagnato il processo di unificazione e di radicamento dello Stato italiano, anche le entità regionali. Ricordo, infatti, che lo Stato italiano non si radicò il giorno dopo l'Unità d'Italia, ma si radicò con l'apporto dei Comuni e, soprattutto, delle Province, anche se oggi esse sono neglette. Furono invece proprio le Province a caratterizzare lo Stato perché erano centro di autonomia locale e momento di decentramento dello Stato stesso. Tra l'altro questo aspetto nell'Assemblea costituente dette vita ad un dibattito - che si è ripetuto ciclicamente - in cui le Province entrarono sconfitte e uscirono vincitrici anche rispetto alle Regioni.

Cosa vuol dire che è un modello organizzativo? Questa tesi si richiama ad Hans Kelsen e al federalismo austriaco, anch'esso scarsamente identitario, ma comunque elemento di razionalizzazione ed efficienza dello Stato. Accogliere questa prospettiva, che mi sembra quella più idonea a comprendere e spiegare il nostro regionalismo, vuol dire essenzialmente che, per poterci essere regionalismo anche dal punto di vista meramente organizzativo, come scelta politica ed istituzionale della Repubblica, occorre una decisione di carattere politico-costituzionale sulla distribuzione dei compiti statali tra due centri: un momento di unità centrale e un momento di differenziazione regionale.

Vorrei chiarire che, quando parlo di compiti statali, mi riferisco alla legislazione; se i compiti statali non vengono distribuiti secondo la logica per la quale le Regioni assolvono in primo luogo a compiti autenticamente statali e non locali, o non regionali nel senso deteriore del termine, non vi è regionalismo. Vi può essere un sistema di grandi dipartimenti, che chiamiamo Regioni; vi può essere un sistema autonomista particolare, per cui in alcuni momenti le norme adottate dalla Regione si chiamano legislative. Per avere però vera e propria distribuzione occorre che una quantità considerevole di competenze legislative sia nelle mani delle Regioni e una quantità altrettanto considerevole sia nelle mani dello Stato.

Se tale premessa viene accolta come una premessa di ingegneria costituzionale aggiornata, anche se ciò non vuol dire che non possa esserci un'evoluzione di radicamento del sistema regionale, il problema di fondo presenta tre diversi elementi. Il primo è l'esistenza di un riparto delle competenze legislative che sia funzionale. Questo non vuol dire che il riparto delle competenze sia eterno. Una

delle cose che le tradizioni federali ci hanno insegnato in tutto il mondo è che, di tanto in tanto, esso richiede un *restyling*, delle messe a punto, ma sempre mantenendo un equilibrio tra il legislatore regionale e il legislatore centrale, in modo da non avere uno squilibrio a favore del centralismo o a favore del regionalismo perché l'uno genera una situazione di accentramento che distrugge le autonomie, l'altro genera una situazione di dispersione politica che non va bene neppure alla Repubblica.

Questo equilibrio va tarato quindi, di volta in volta, sulla base dei bisogni della comunità generale, della Repubblica. Questo è il tema del riparto delle competenze. Calando questo discorso immediatamente sul provvedimento che ci occupa, noto che, in realtà, il disegno di legge costituzionale n. 1429 è fortemente centralista e non solo perché elimina la competenza concorrente. Su questo punto vorrei essere chiaro. La competenza concorrente crea problemi, come tutto, d'altronde. Non ci sono norme costituzionali da cui non possono sorgere problemi. Questo è chiaro. Ma, a fronte dei problemi che la competenza concorrente può creare, essa esprime un equilibrio tra un bisogno di centralità e un bisogno di territorialità e differenziazione, tra uniformità e differenziazione. Ci sono i principi da una parte, ma, dall'altra parte, c'è uno spazio riservato alle Regioni per la disciplina delle materie. Il disegno di legge ha smontato il terzo comma, e quindi la competenza concorrente, facendo salire quasi tutte le materie al secondo comma, anche se per alcune parla di "norme generali". Occorre però fare attenzione. Il concetto di norme generali, che in origine era previsto solo alla lettera *n*) dell'articolo 117, secondo comma, in relazione a norme generali dell'istruzione, è profondamente diverso dal concetto dei principi fondamentali della materia. Le norme generali indicano anch'esse, come i principi fondamentali, un elemento di unificazione ma, mentre per i principi fondamentali vige l'obbligo di uno spazio riservato al legislatore regionale, nel caso delle norme generali, come ha detto la stessa Corte costituzionale, la legislazione dello Stato si può espandere fino a ricoprire quasi tutta la materia o a lasciare degli interventi residuali di attuazione e sostanzialmente di integrazione al legislatore regionale.

Questa operazione, tra le altre cose, è accompagnata da due clausole. La prima è la clausola cosiddetta di flessibilità. Alcuni parlano impropriamente, secondo il linguaggio del diritto federale, di clausola di supremazia. È in realtà una clausola di flessibilità. L'altra è la clausola sulla delegabilità della competenza statale alle Regioni. Non ho nulla in contrario rispetto a queste due clausole; anzi, ritengo che esse già delineino un modello e un certo assetto più funzionale. Il Governo scrive "materie e funzioni", cercando di superare il vecchio sistema più statico degli oggetti materiali. In realtà, nel mio ultimo intervento all'associazione italiana dei costituzionalisti, a Milano, nel seminario del 28 aprile di quest'anno, fatto anche in relazione a questo disegno di legge

costituzionale, ho criticato questo tema, perché il problema non è più né di materia né di funzione. Il tema è quello delle politiche pubbliche.

Oggi le politiche pubbliche sono tutte trasversali e richiedono un impegno centrale e un impegno territoriale. Non c'è una politica pubblica che non abbia queste caratteristiche. Un esempio concreto può risultare più chiaro. Il turismo, come materia di legislazione, è attualmente di competenza esclusiva delle Regioni. Ma quali sono gli oggetti di questa materia? Il controllo alberghiero, le tariffe alberghiere, l'informazione turistica e qualche altra cosa. Se noi invece parliamo della politica del turismo, l'orizzonte si modifica profondamente, perché abbiamo dentro i trasporti, i beni culturali, l'ambiente, l'agricoltura e una serie di altre materie che sono in parte di competenza regionale e in parte di competenza statale. Una politica del turismo richiede un intervento trasversale sia dello Stato sia delle Regioni sia sul piano legislativo sia sul piano delle funzioni amministrative. Questo è il contesto in cui operiamo. Ma per quale motivo operiamo in questo contesto e non più in quello statico delle materie o teleologico delle funzioni? Ciò deriva dal diritto dell'Unione europea, che articola politiche che dall'alto scendono verso il basso e richiedono tanto il livello regionale quanto quello locale, subregionale. Se questo è vero, non possiamo pensare di organizzare la nostra Repubblica con un riparto delle competenze che non tenga conto delle politiche europee; al contrario, dobbiamo tararci su quello. Com'è noto, il diritto dell'Unione europea può poi tranquillamente derogare all'articolo 117 della Costituzione: la materia può essere statale per l'articolo 117, ma, se l'Unione europea dice che è regionale, essa va alle Regioni e, ugualmente, se una materia è regionale e l'Unione europea dice che ci vuole una disciplina nazionale, la materia diventa statale. A parte il carattere dirompente del diritto dell'Unione europea, l'ideale sarebbe, nella razionalità del nostro regionalismo, costruire un riparto di competenza per politiche pubbliche.

Nel disegno di legge costituzionale manca una vera e propria garanzia per le Regioni. Io non penso che le Regioni, anche se il testo fosse approvato così com'è, non avrebbero più un vero e proprio spazio di autonomia legislativa. Con molta probabilità sarebbe all'incirca uguale, ma non sarebbe più garantito costituzionalmente. Di qui la differenza profonda con la competenza concorrente che si vuole eliminare. La competenza concorrente è importante. Non la si può liquidare in quattro e quattr'otto, tant'è vero che anche a livello internazionale i centri di studio sul federalismo, che fanno parte di un'associazione che il senatore Palermo conosce benissimo, perché il mio e il suo centro studi ne fanno parte, quest'anno faranno un convegno internazionale sulla competenza concorrente. È un elemento di equilibrio che bisognerebbe forse riprendere.

Passerei al secondo elemento, che è dato dal fatto che un ordinamento regionale razionalizzato prevede la partecipazione delle entità regionali alle politiche nazionali, anche in forma diversa,

attraverso organi o livelli di concertazione che hanno un ruolo all'interno della struttura della Repubblica o dello Stato centrale. Il tema è quello del Senato. Anche in questo caso è stato preso di petto questo Senato. A mio avviso, vi sono una serie di elementi discutibili nella proposta del Governo in tema di Senato. Tuttavia quello che voglio dire è che non se ne può parlare in astratto, discutendo se sia meglio l'elezione diretta o quella di secondo grado, se sia meglio che vi siedano i Presidenti delle Regioni e i sindaci dei Comuni capoluogo o altri. Questa è una discussione, così come è stata posta, poco utile rispetto al ragionamento complessivo. Noi dobbiamo sempre partire dal tipo di regionalismo che vogliamo costruire. Se vogliamo un regionalismo che veda un riequilibrio in tutte quelle ipotesi in cui esigenze di flessibilità portano competenze regionali al centro, allora - anche al fine come alcuni dicono, ma secondo me non è così, di decongestionare il contenzioso costituzionale dinanzi alla Corte - la composizione del Senato non può essere con i Presidenti delle Giunte e nemmeno con i sindaci dei Comuni capoluogo; innanzitutto perché non hanno neanche il tempo e, in secondo luogo, perché una Camera che deve riequilibrare in questo senso la legislazione è una Camera che deve lavorare tanto. È una vera e propria Camera parlamentare; deve avere un apparato di riferimento che tecnicamente supporta le analisi che deve fare sulla legislazione e deve essere una Camera la cui composizione deve essere legata ai soggetti che perdono quella competenza, cioè i Consigli regionali.

In Assemblea costituente la cosa fu detta. Nell'Assemblea costituente c'è tutto; sono già annunciati tutti i problemi, anche perché il legislatore dell'epoca - mi sia consentito dirlo senza nessuna offesa per il legislatore attuale - era un grande legislatore. Stiamo parlando di Costantino Mortati, di Emilio Lussu, di Perassi e altri personaggi, che sono intervenuti nell'ambito del Titolo V, la cui statura e conoscenza dei meccanismi culturali, di diritto costituzionali erano altissima. In Assemblea costituente accadde qualcosa di molto strano: anzitutto fu preparato un articolato per fare del Senato la Camera dei Consigli regionali, tant'è vero che proprio Lussu conia l'espressione "Camera delle Regioni". Quindi, questo aspetto era ben chiaro. Poi vi fu la fretta dell'estate 1947. Occorrerebbe conoscere un po' la storia della nostra Costituzione, così come delle altre Costituzioni (senza la storia non si spiegano i precetti legislativi). Dunque, nella fretta dell'estate 1947, furono semplificate tante cose nel Titolo V e anche nel Titolo I, per il Senato, e rimase l'inciso "a base regionale", che non voleva rappresentare l'idea di una circoscrizione. Mortati lo afferma con chiarezza in un suo intervento svolto in Assemblea generale, spiegando il contenuto dell'articolo 57 della Costituzione. Non voleva essere un richiamo alla circoscrizione elettorale, bensì alla circostanza che l'entità regionale si sarebbe dovuta rispecchiare nel Senato. Quando poi ciò divenne impossibile per la fretta che si venne a maturare per concludere i lavori entro il mese di dicembre, fu votato un ordine del giorno con il quale si chiedeva che il Senato fosse composto sulla base di un

meccanismo maggioritario (collegi uninominali con sistema maggioritario), così come per la Camera dei deputati venne presentato un ordine del giorno sul carattere proporzionale. Peraltro, il costituente distinse la composizione delle due Camere sotto molteplici aspetti: elettorato attivo, elettorato passivo, durata del mandato e così via. Cosa accadde invece? Anziché interpretare autenticamente lo sforzo finale dell'Assemblea costituente, si inventò, per la legge elettorale del Senato, un meccanismo terribile, come quello del *quorum* del 65 per cento e il successivo sistema proporzionale su base regionale, che annientò la volontà costituente di dare un certo *imprinting* al Senato. Si trattò di un grandissimo errore compiuto dal legislatore del tempo. In seguito, in via di prassi, le differenziazioni più importanti (come la diversità della durata) vennero meno; alla fine, vi fu addirittura la revisione costituzionale che determinò un appiattimento.

Oggi noi vogliamo rilanciare il nostro regionalismo o vogliamo renderlo fittizio? Se vogliamo renderlo fittizio, il riparto delle competenze e la composizione del Senato previsti nel disegno di legge n. 1429 si sposano bene: avremo sicuramente un regionalismo fittizio. Se, invece, vogliamo un regionalismo vitale, che faccia veramente funzionare l'ordinamento complessivo e ampli la democrazia (alla fine, l'oggetto di questo discorso è la nostra democrazia; la si può vedere come democrazia politica o come democrazia territoriale, ma sempre di democrazia stiamo parlando), allora non possiamo accettare questo riparto senza una clausola di salvaguardia per la competenza legislativa delle Regioni, che si può costruire in vari modi. Ora non entro nei dettagli, ma mi limito ad accennare il concetto. Abbiamo bisogno di una composizione profondamente diversa da quella delineata.

Per quanto riguarda la questione dell'elezione diretta o indiretta, ritengo che se ne possa ancora discutere; ognuno può avere le proprie opzioni. Io ho studiato questo tema diverse volte, ho pubblicato un libro nel 2003, ho pubblicato un articolo nel 2010, sempre sul Senato. Tenendo conto degli umori della politica italiana che negli ultimi dieci anni ho cercato di interpretare, la mia opzione è quella di un *Bundesrat* austriaco più che quella di un *Bundesrat* tedesco; anzi, sconsiglio vivamente quest'ultimo (conoscendo abbastanza bene l'ordinamento costituzionale della Germania), perché in quel Paese il *Bundesrat* è la Camera dei *Länder*, dove siedono gli esecutivi, ma vi è la forma di governo parlamentare. Quindi, i Parlamenti regionali hanno il pieno controllo degli Esecutivi, così come il *Bundestag* ha il pieno controllo del Governo federale. Quest'ultimo non può fare niente nella politica europea senza il Parlamento; in Germania tutta la politica europea è stata parlamentarizzata. A livello regionale, le politiche sono saldamente in mano ai Parlamenti regionali. Non so se rendo l'idea.

Quindi, poiché noi abbiamo rinunciato alla forma di governo parlamentare a livello regionale, perché "ci siamo riempiti la bocca" dei governatori regionali e di tutte queste cose che - mi sia

consentito sottolinearlo - lasciano il tempo che trovano, non possiamo optare per un sistema tipo *Bundesrat* che "spaccherebbe" ancora di più. Il disegno di legge del Senato è in qualche misura vicino all'ipotesi del *Bundesrat* tedesco con la presenza dei Presidenti regionali.

L'ultimo elemento che vorrei trattare (a parte la questione del federalismo fiscale, che però tralascio e su cui casomai invierò una nota, perché ovviamente senza autonomia fiscale non vi può essere vero regionalismo) riguarda il modo in cui è scritto il disegno di legge n. 1429. Io non sono nessuno per richiamare l'attenzione della Commissione e del Parlamento sulla circostanza che questa è un'opera di riscrittura della Carta costituzionale, ma da costituzionalista mi permetto di sottolineare che il testo costituzionale va rispettato intrinsecamente. Il testo del disegno di legge n. 1429 non è scritto particolarmente bene e aggiungo - lo affermo con estrema sincerità - che alcuni dei precetti indicati non sono degni di una Costituzione. Quando, ad un certo punto, si fa tutto un ragionamento per indicare che la legge statale può stabilire gli emolumenti dei consiglieri regionali e così via, so perfettamente che si vuole inserire quella norma, perché proveniamo da una stagione non felice della vita pubblica statale, oserei dire, ed anche regionale.

Mi permetto di nobilitare questo passaggio chiedendovi di eliminare quell'assunto. Vi sono tanti modi per controllare le spese regionali e quindi non si deve necessariamente ricorrere a quel precetto che, anzi, è quello meno adatto, perché lascia intendere che può essere facilmente violato.

Ricordo che nella "Teoria generale del diritto e dello Stato", ad un certo punto Hans Kelsen fa riferimento al diciottesimo emendamento della Costituzione americana. Nella teoria di Kelsen, qualunque limite apposto nella Costituzione formale è limite della Costituzione materiale: non vi è differenza. Persino il povero Kelsen, però, che sostenne questa teoria per tutta la vita, quando arrivò al diciottesimo emendamento della Costituzione americana - che, come a tutti noto, riguarda il proibizionismo - affermò che pur essendo scritto in Costituzione non era materia costituzionale. Ecco, voi volete scrivere nella Costituzione quel passaggio, ma non è materia costituzionale. Dunque, vi prego, per la Costituzione stessa, di toglierlo.

Ringrazio per l'attenzione.