

Massimo Villone

*Introduzione di una supremacy clause nell'art. 117
e costituzionalizzazione delle Conferenze Stato-Autonomie*

Memoria per l'audizione informale sull'AS 1825 (Parrini-Pinotti)
Senato - Commissione affari costituzionali - 23 giugno 2020

1. Introdurre una clausola di supremazia è opportuno.

La presentazione del disegno di legge costituzionale 1825 a firma Parrini e Pinotti è stata evidentemente suggerita dalla crisi sanitaria e socio-economica in atto. Ma essa risponde, in una prospettiva più ampia, a un antico errore commesso – insieme a non pochi altri – con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Fu allora cancellato il richiamo all'interesse nazionale che il testo originario del 1948 poneva in termini generali come limite alla potestà legislativa regionale.

Si introduceva nell'architettura costituzionale una evidente aporia, non essendo possibile pensare a una repubblica una e indivisibile che non avesse a presidio un interesse nazionale come valore costituzionalmente protetto in ogni momento. Il limite dell'interesse nazionale era, nella sostanza, una clausola di supremazia non dissimile da quella che si vuole ora re-introdurre. Per una più ampia argomentazione sull'errore allora commesso sia consentito il rinvio alla relazione dell'AS 2507 del 2003, a mia prima firma (co-firmatario Bassanini), in cui avanzavo una critica radicale alla riforma del 2001. Una cancellazione non bilanciata dalla previsione di un potere sostitutivo nell'art. 120, secondo comma, che opera solo *ex post* e per singoli atti, in specie “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

La mancanza di una esplicita e ben definita clausola di supremazia ha probabilmente contribuito non poco alla crescita di una abnorme conflittualità davanti alla Corte costituzionale, e alla costruzione nella giurisprudenza della Corte di una rete di contenimento fondata su meccanismi concertativi, dalla leale collaborazione alle intese. Con un danno non marginale alla complessiva efficienza del sistema-paese.

L'introduzione di una generale clausola di supremazia della legislazione statale nel contesto del Titolo V riformato può pertanto ritenersi opportuna.

Nel merito, svolgerò la mia riflessione sull'AS 1825 su quattro punti:

- Il fine di una clausola di supremazia
- Il drafting di una clausola di supremazia
- Il rapporto tra clausola di supremazia e autonomia differenziata
- La costituzionalizzazione delle conferenze

2. Il fine di una clausola di supremazia.

Nel modello classico del federalismo la clausola di supremazia della legge federale è una delle chiavi essenziali per la tutela dell'unità. È volta a presidiare gli interessi comuni, i diritti e le libertà garantiti dalla Costituzione federale, l'eguaglianza. La previsione di una clausola che investe la potestà legislativa è in particolare utile laddove i valori anzidetti richiedono politiche pubbliche attuative, essendo ovvio che potrebbe in tale ipotesi non bastare la garanzia di un giudice di costituzionalità delle leggi, che avrebbe il potere di contrastare la lesione del bene protetto, ma molto meno efficacemente il potere di attuarlo.

La necessità di un più saldo potere statale di formulazione e attuazione di indirizzi strategici è stata ampiamente rilevata nella emergenza sanitaria da Covid-19, e viene ora richiamata nella emergenza socio-economica che segue alla prima. Non mancano in tal senso esternazioni anche di esponenti di primo piano della maggioranza di governo.

Possiamo definire il fine di una clausola di supremazia del legislatore statale come il mantenimento allo Stato della capacità di formulare e attuare politiche pubbliche strategiche o comunque ritenute di interesse nazionale, o volte all'unità giuridica o economica del paese.

3. Il drafting di una clausola di supremazia.

La clausola può essere scritta in due modi.

- a) La legge statale può disporre nelle materie di competenza regionale per la tutela dell'interesse nazionale e/o dell'unità giuridica o economica del paese
- b) La legge regionale non può mai ledere l'interesse nazionale e/o l'unità giuridica o economica del paese.

Il modello sub a) è quello utilizzato nell'AS 1825, mentre quello sub b) era adottato nella Costituzione del 1948. Il valore costituzionalmente protetto è il medesimo, ma la tecnicità della protezione e le modalità applicative sono diverse.

Nel primo caso il valore costituzionalmente protetto può essere attivamente perseguito *ex ante* dal decisore politico statale, e sarà poi il giudice di costituzionalità a verificare che non abbia ecceduto. Nel secondo la verifica che non vi sia stata lesione rimane affidata esclusivamente al giudice di costituzionalità e sarà *ex post*, a lesione eventualmente prodotta da parte del legislatore regionale.

Può sembrare che il modello sub a) sia più efficace, perché esplicitamente consente al legislatore statale di intervenire in materie per altro verso ad esso sottratte. Ma ha un punto debole: se il legislatore statale sceglie per qualsiasi ragione di non intervenire – ad esempio per la sintonia esistente tra la maggioranza in una o più regioni e la maggioranza parlamentare - il valore interesse nazionale / unità giuridica o economica rimane privo di tutela. Può anche diventare più difficile in tale ipotesi che riceva tutela dalla Corte costituzionale, raggiunta per via di giudizio in via incidentale. La Corte si troverebbe infatti a dover eventualmente adottare come propria una lettura del valore costituzionalmente protetto che il legislatore statale ha *per tabulas* inteso rifiutare. Il che potrebbe indurre la Corte ad esercitare un rigoroso *self-restraint*.

Una clausola di supremazia nel modello sub a) non attivata indebolisce sia la posizione politica e istituzionale del titolare del potere di attivarla, sia la protezione del valore che la clausola intenderebbe tutelare.

Un esempio si trova nella decisione del ministro Boccia di impugnare davanti al Tar l'ordinanza della Presidente della Calabria, piuttosto che esercitare il potere di sostituzione attribuito al governo dall'art. 120, comma 2, della Costituzione. Una decisione che potrebbe aver contribuito alla cacofonia istituzionale che ha segnato l'avvio della cd Fase 2 della crisi Covid-19.

Un altro esempio si trova considerando che, secondo un'opinione, l'attuale assetto dei rapporti Stato-Regioni non consente una tutela adeguata dei valori di universalità/eguaglianza nel sistema sanitario. Ma in tale ipotesi l'introduzione di una clausola di supremazia secondo il modello sub a) potrebbe portare a un esito positivo solo se il legislatore statale avesse la volontà (politica) di farne uso. La mancata attivazione della clausola potrebbe paradossalmente far danno. Lo stesso può dirsi per le ipotesi di regionalizzazione della scuola che regioni richiedenti una autonomia differenziata hanno prospettato di adottare con propria legge in base alla potestà concorrente ad esse attribuita dall'art. 117, comma 3, nel caso di mancata accettazione delle proprie richieste.

Suggerimento: Emendare il testo dell'AS 1825 aggiungendo al modello sub a) il modello sub b). Un esempio si trova nella clausola di supremazia scritta nell'AS 2507 citato.

Ipotesi di emendamento

Nell'art. 2 dell'AS 1825 aggiungere un secondo comma:

“La legge regionale non può in alcun caso porsi in contrasto con l'interesse nazionale o con l'unità giuridica o economica del paese”.

4. Clausola di supremazia e autonomia differenziata

Il fine ultimo della clausola di supremazia è di consentire allo Stato gli strumenti normativi necessari per politiche pubbliche funzionali alla tutela dell'interesse nazionale e/o unità giuridica ed economica. La clausola è anzitutto volta ad evitare rischi di frammentazione e una crescita esponenziale di diseguaglianze.

Sono esattamente i rischi che invece vengono da letture estreme dell'autonomia differenziata ex art. 116, comma 3, della Costituzione (di cui proponevo la soppressione già nel 2003 nel citato AS 2507). Nelle richieste presentate da tre regioni – Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna – viene meno il legame con la dimensione regionale dell'interesse, e si giunge a una sostanziale ampia decostituzionalizzazione del rapporto tra potestà legislative dello Stato e delle Regioni disegnato dall'art. 117. Si trasferiscono potestà legislative che, trattandosi di materie già affidate alla potestà concorrente, non possono che essere trasferimento di quote della potestà statale di definizione dei principi fondamentali. Per il procedimento stabilito dall'art. 116.3 e la previsione di proposta e intesa da parte della Regione il trasferimento è irreversibile salvo che la Regione stessa non sia d'accordo.

L'art. 2 dell'AS 1825 prevede che “la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva”. È una formulazione che forse vorrebbe essere omnicomprensiva. Ma rimane la domanda: è sufficiente, o potrebbe non esserlo nel caso di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116.3? In altre parole: la legge che persegue l'interesse nazionale e/o l'unità giuridica o economica del paese prevarrebbe sulla diversa disciplina già adottata – o resisterebbe alla innovazione introdotta successivamente - con legge a maggioranza assoluta ai sensi dell'art. 116.3, e sulle leggi regionali conseguenti all'intesa approvata con quella legge?

È quanto meno dubbio che la risposta possa essere positiva. Il richiamo alla potestà esclusiva potrebbe suggerire che l'AS 1825 sia da ricondurre alla tradizionale ripartizione della potestà legislativa in esclusiva, concorrente e residuale. Ma la potestà legislativa trasferita alla Regione con legge rinforzata sulla base di intesa non è riconducibile né alla potestà esclusiva, né alla concorrente. Si potrebbe forse sostenere si tratti di un genus nuovo che emerge dalla decostituzionalizzazione dell'art. 117: una potestà legislativa acquisita dalla Regione in base alla legge rinforzata e al procedimento speciale ex art. 116, comma 3, che dà luogo a un riparto non modificabile se non con analogo legge rinforzata e procedimento speciale.

***Suggerimento:** rendere con certezza la clausola di supremazia applicabile anche nel caso di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116.3.*

Ipotesi di emendamento

Nell'art. 2 dell'AS 1825, dopo le parole "legislazione esclusiva" aggiungere le parole:

"ivi incluse le materie disciplinate con legge regionale in attuazione dell'art. 116, comma 3".

5. Costituzionalizzazione delle conferenze.

L'art. 1 dell'AS 1825 prevede che "La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo".

È una costituzionalizzazione delle Conferenze, che fotografa l'esperienza già in atto. Il rischio è che le Conferenze, ed in specie la Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, diventino una terza Camera para-legislativa, tale da espropriare di fatto la funzione legislativa del Parlamento. Effetto che potrebbe essere favorito dall'indebolimento dell'istituzione Parlamento derivante dalla riduzione dei componenti delle due Camere nel caso di vittoria dei sì nel referendum confermativo.

In ogni caso, la concertazione tra esecutivi nella conferenza potrebbe condurre alla formulazione di indirizzi che il governo tradurrebbe poi in sede parlamentare imponendoli alla sua maggioranza. Nei fatti, è già quel che oggi accade. E potrebbe domani porsi alla base di una scelta del legislatore statale di non attivare una

clausola di supremazia introdotta nell'art. 117. Il che potrebbe anche venire in esito a dinamiche politiche incontrollabili, derivanti dalle diverse maggioranze esistenti nelle Regioni e nel Parlamento nazionale. E avverrebbe tra l'altro senza una chiara imputazione di responsabilità politica, per la attuale mancanza di pubblicità e trasparenza dei lavori delle Conferenze.

Va sul punto considerato che l'introduzione di una clausola di supremazia va ad integrare e in qualche misura a correggere un sistema già oggi basato su leale collaborazione, accordi e intese, anche per una giurisprudenza costituzionale costruita sull'assenza di una clausola di supremazia. E se l'intento di tale clausola è quello di favorire la formulazione e l'adozione da parte dello Stato delle politiche pubbliche funzionali alla tutela dell'interesse nazionale o dell'unità giuridica o economica del paese, bisogna conseguentemente assicurare che le Conferenze non siano un ostacolo insuperabile al raggiungimento dell'obiettivo.

Si mostra a tal fine opportuna una più precisa definizione della natura e del ruolo delle conferenze. Alla costituzionalizzazione dovrebbe altresì accompagnarsi l'abrogazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001.

Suggerimento: *assimilare le Conferenze al CNEL, come organi ausiliari*

Ipotesi di emendamento

Sostituire l'art. 1 dell'AS 1825 come segue:

“Dopo l'art. 99 aggiungere un articolo 99 bis

“La legge istituisce la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, come organo di consulenza delle Camere e del Governo.

Le Conferenze realizzano la leale collaborazione e promuovono accordi e intese tra i livelli di governo. Possono presentare proposte alle Camere ed esprimono, se richieste, pareri, nelle materie e secondo le funzioni ad esse attribuite dalla legge.

Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto.

I lavori delle Conferenze sono pubblici”.

Ipotesi di emendamento.

Aggiungere nell'AS 1825 un articolo 3

È abrogato l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.