

Audizione del 23 giugno 2020 nell'ambito dell'esame del disegno di legge costituzionale n. 1825 (Clausola di supremazia) – 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali)

di **Luca Longhi** – *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Telematica Universitas Mercatorum*

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

mi sia consentito, in via preliminare, di rivolgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per avermi dato l'onore di essere audito in questa autorevole Sede.

1. Il disegno di legge costituzionale sottoposto oggi al nostro esame verte essenzialmente sui seguenti aspetti: a) la costituzionalizzazione del c.d. sistema delle Conferenze (art. 116-*bis*); b) l'introduzione della clausola di supremazia statale nell'art. 117 Cost.

Si tratta, com'è evidente, di due profili strettamente interrelati, se si considera che il primo scaturisce dall'esigenza di bilanciare gli effetti che potrebbero derivare dal secondo, al fine, cioè, di «evitare che l'introduzione della clausola di supremazia determini una curvatura centralistica del sistema» (come si può leggere nella relazione di accompagnamento).

Si ritiene, pertanto, che tali punti possano essere affrontati in maniera congiunta, come, in effetti, si farà nel presente contributo, giacché rispondono a un obiettivo comune, cui concorrono entrambi in misura altrettanto decisiva, ciascuno limitatamente al rispettivo ambito di applicazione.

Del resto, come si evince proprio dal richiamato passaggio della relazione di prestazione, vi è una precisa rispondenza tra l'introduzione della clausola di supremazia statale e il rafforzamento del sistema delle Conferenze, la cui attuale efficacia si è avuto modo di testare proprio nell'ultimo periodo, in concomitanza con l'emergenza sanitaria che ha afflitto il Paese.

Il particolare momento storico che ci troviamo a vivere, con la complessa gestione della crisi in corso, impone, a quasi vent'anni ormai dalla riforma del titolo V, parte II della Carta, una riflessione ponderata sul rapporto tra Stato e autonomie territoriali, che si cercherà qui di formulare nel tempo a nostra disposizione.

2. La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, previsto già da un'epoca precedente al 2001 (e risalente, nella sua attuale formulazione, alla legge n. 400/1988), da realizzare mediante una riserva di legge statale per l'introduzione (e la disciplina) della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali, equivale a sancirne un rafforzamento ed, anzi, un vero e proprio *rilancio* rispetto alla marginalizzazione che si era prodotta proprio a seguito della riforma del titolo V.

Tuttavia, questa misura denota una certa coerenza con l'impianto complessivo dell'attuale titolo V, configurandosene quasi come una prosecuzione naturale, tanto più se si considera che era già stata a varie riprese all'ordine del giorno dell'agenda politica di questi ultimi vent'anni.

In particolare, il sistema delle Conferenze scaturente dal nuovo art. 116-*bis* Cost. si candida a divenire lo spazio qualificato nel quale fare valere il principio di leale collaborazione tra i livelli di governo, all'indomani di una crisi che ha sottoposto a dura prova più che mai la tenuta di rapporti istituzionali tra gli esecutivi, che già avevano denunciato numerose criticità nel corso degli anni.

La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze può rivelarsi, da questo punto di vista, l'occasione privilegiata per munire di effettività uno strumento giuridico-istituzionale spesso apparso spuntato, ovvero uno degli istituti del diritto pubblico che evidenzia il maggiore divario tra modello ideale (*rectius*, legale) e realtà dei fatti, oltre che un fattore necessario nell'ambito del disegno di legge in oggetto, in quanto teso a controbilanciare l'introduzione della clausola di supremazia.

D'altronde, il regime delle autonomie risultante dal titolo V, per poter funzionare al meglio, non può fare a meno, una volta intrapresa la strada prescelta nell'oramai lontano 2001, di una sede

istituzionale qual è appunto il sistema delle Conferenze, messo finalmente nelle condizioni di operare in una dimensione di effettività.

Difatti, il confronto che avrebbe luogo in quella sede non sarebbe da intendere tanto come un fattore di paralisi dell'attività legislativa, quanto piuttosto in funzione di bilanciamento di quella clausola di supremazia statale che ci si accinge a prendere in esame.

3. La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze si rivela funzionale, poi, al funzionamento della clausola di supremazia statale prevista dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale, nella misura in cui la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sarà chiamata ad esprimere un previo parere sulla legge dello Stato che disponga in materie non riservate alla legislazione esclusiva, per esigenze di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o di tutela dell'interesse nazionale.

L'art. 2 prevede, dunque, una sede apposita in cui la Conferenza, istituita ai sensi del precedente art. 1, sia *obbligatoriamente* messa nelle condizioni di operare in ipotesi che determinino una parziale via d'uscita alla schematica suddivisione delle competenze per elenchi di materie prevista dall'attuale art. 117 Cost.

In questa prospettiva, l'introduzione della clausola di supremazia statale può rappresentare l'ideale coronamento dell'edificio del titolo V che, in questi anni, a dire il vero, non si è dimostrato del tutto immune da incrinature.

Una clausola di supremazia così congegnata potrebbe costituire un'attuazione dei principi di unità e indivisibilità di cui all'art. 5 Cost. (di cui, a ben vedere, unità giuridica, unità economica e interesse nazionale esprimono altrettante declinazioni puntuali), ma in una dimensione pur sempre rispettosa, per i motivi poc'anzi osservati, del pluralismo istituzionale che caratterizza in linea generale il nostro ordinamento.

Le esigenze di unità e di tutela dell'interesse nazionale – sollecitate da ultimo da eventi del tutto drammatici quanto imprevedibili – giustificerebbero appieno l'applicazione di una tale clausola, in perfetta coerenza, peraltro, con il disposto di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost. in tema di poteri sostitutivi del Governo, dando vita, dunque, a un ulteriore elemento di armonia con il disegno del 2001.

La riaffermazione dell'interesse nazionale – formalmente espunto dalla riforma del titolo V, che aveva riscritto l'art. 127 Cost.¹ – appare, inoltre, quanto mai opportuna, nella direzione della tutela della coesione sociale che pure trova spazio nel titolo V (all'art. 119 Cost.), in conformità con i principi di solidarietà ed eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost., oltre che con la parte I della Carta (penso, ad es., all'art. 54 Cost., in tema di dovere di fedeltà alla Repubblica, che non sempre viene messo nella giusta luce nel dibattito corrente).

4. La riforma in esame, oltre agli obiettivi di unità giuridica che si è avuto modo di illustrare in maniera sommaria nei paragrafi che precedono, mira anche alla finalità (a mio avviso, non meno rilevante) di presidiare il valore della certezza del diritto, alla luce del massiccio contenzioso tra Stato e regioni che si è potuto sviluppare in questi anni nel vigore del *nuovo* art. 117 Cost., da cui è derivato un sensibile mutamento dell'ambito operativo della Corte costituzionale.

Si può dire, anzi, che il combinato disposto degli articoli di cui è composto il disegno di legge risponda pienamente agli indirizzi giurisprudenziali della Consulta, che già si era trovata in diverse occasioni a valutare ipotesi di presunte invasioni della sfera di competenza legislativa regionale da parte di leggi statali, evidenziando proprio il ruolo del sistema delle Conferenze (cfr., *ex multis*, sentenze n. 251/2016; n. 383/2005) ed essendo costretta anche a elaborare criteri alternativi (come la c.d. chiamata in sussidiarietà), in assenza di una clausola specifica come quella di cui si discute oggi.

La riforma in questione potrebbe determinare una riduzione del contenzioso attualmente pendente innanzi alla Corte (soprattutto, in presenza di una funzione legislativa esercitata in linea con i criteri di *qualità* richiesti) e utile, allo stesso tempo, a realizzare un migliore coordinamento tra i livelli di governo grazie al procedimento previsto dall'art. 2 (a differenza di quanto prevedeva, sul punto, la riforma c.d. Renzi-Boschi, che, tuttavia, com'è noto, prevedeva una diversa composizione del Senato), come deve avvenire, d'altronde, in uno Stato regionale.

¹ Nella cui originaria formulazione, al terzo comma, era contenuto, invece, un espresso richiamo all'interesse nazionale («Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto»).

All'osservata esigenza di tutela della certezza giuridica corrisponde anche l'esigenza di salvaguardare i principi di legalità e sicurezza nazionale, che i recenti avvenimenti hanno riportato di attualità in modo drammatico e che sembrano egualmente garantiti dalla riforma in discussione.

5. In conclusione, alla luce del quadro sommariamente ricostruito in questa sede, si può osservare che le misure previste dal disegno di legge in esame siano senz'altro coerenti tra loro e con il complessivo impianto del titolo V.

Si può dire che tali misure si candidino a rappresentare un ideale completamento del modello di autonomie definito dalla riforma del 2001, in piena armonia, per tutti i motivi che si è avuto modo di illustrare, con i principi di unità e indivisibilità (art. 5 Cost.), nonché con i principi di solidarietà (art. 2 Cost.) ed eguaglianza (art. 3 Cost.).

Dal rafforzamento del sistema delle Conferenze e dalla contestuale introduzione della clausola di supremazia statale potrebbe derivare un più fluido coordinamento tra i livelli di governo della Repubblica, con un effetto deflattivo del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni scaturente dall'attuale formulazione dell'art. 117 Cost., oltre che una più effettiva attuazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, che, benché alla base dell'attuale impostazione del titolo V, non sono apparsi sempre adeguatamente operanti nella nostra esperienza giuridica.

Questi elementi, più volte affiorati nel dibattito costituzionale degli ultimi anni, costituirebbero, dunque, uno sviluppo naturale del percorso intrapreso, offrendo al titolo V l'occasione per correggere il tiro proprio in quegli ambiti nei quali la disciplina ivi prevista ha dimostrato finora le maggiori lacune.

La previsione di cui all'art. 2 del disegno di legge, in particolare, può essere letta come una logica conseguenza della nostra forma di Stato, se si considera che una sorta di clausola di supremazia, sia pure intesa come limite esterno dell'attività legislativa, può già ritenersi esistente nell'ordinamento costituzionale, potendo essere ricavata in via interpretativa dall'art. 5 Cost.²

Pertanto, in assenza di un più complessivo progetto riformatore, come era quello poi non entrato in vigore all'esito del referendum del 4 dicembre 2016, si ritiene che il disegno di legge in

² In questi termini, C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, in *Federalismi*, n. 1/2007, p. 2.

questione, nei due articoli di cui si compone, possa rispondere efficacemente agli obiettivi di unità e coordinamento che è chiamato a presidiare.