

***Audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato
concernente il Ddl cost. n. 1825 “Costituzionalizzazione del sistema delle
Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della
parte seconda della Costituzione”***

*di Claudio De Fiore – Professore ordinario di diritto costituzionale nell’Università della
Campania “Luigi Vanvitelli”*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il sistema delle conferenze. – 3. La clausola di supremazia. – 4.
Clausola di supremazia e autonomia differenziata.

1. Premessa

Ringrazio il Presidente della Commissione per l’invito a prendere parte a questo ciclo di audizioni avente ad oggetto il disegno di legge n. 1825.

Il disegno di legge nasce dall’esigenza di far fronte alle incoerenze e ai limiti sottesi alla stesura della revisione del titolo V del 2001. Limiti che – come si apprende dalla stessa Relazione - si sono plasticamente disvelati nel corso della recente (e ancora in corso) emergenza sanitaria.

Una riforma, quella del 2001, nata male e applicata ancora peggio, come confermato dalla stessa giurisprudenza “integrativa” e “correttiva” della Corte costituzionale (sulla quale non intervengo anche perché ampiamente richiamata nell’illustrazione al disegno di legge da parte della Relatrice Pinotti). Ma anche dei successivi interventi di riforma deliberati dal Parlamento. Mi riferisco ai testi di revisione costituzionale approvati in Parlamento (nel corso della XIV e XVII legislatura) nell’ambito di ampi e articolati disegni di riforma della seconda parte della Costituzione. Testi che,

sebbene travolti nel 2006 e nel 2016 dal voto referendario, contenevano al loro interno un'ipotesi (per quanto discutibile) di "riforma della riforma" del titolo V della Costituzione.

Il disegno di legge va – a mio modo di vedere - nella giusta direzione:

1) *sul piano formale*: il disegno di legge prende le distanze dalle precedenti riforme omnicomprendenti della seconda parte della Costituzione, prospettando un'ipotesi più puntuale e delimitata di revisione costituzionale. Soluzione che consentirebbe, semmai si dovesse arrivare a un referendum, un più chiaro e circoscritto confronto sul merito della proposta, evitando le torsioni plebiscitarie dell'istituto referendario già sperimentate in passato;

2) *sul piano sostanziale*: il disegno di legge si prefigge di sanare due dei principali punti di sofferenza sottesi alla stesura della L. cost. n. 3/2001: a) l'assenza di un luogo di raccordo politico e di compensazione degli interessi fra i diversi livelli territoriali di governo; b) l'introduzione di una clausola di supremazia. Istituto, di matrice federale, adottato da gran parte degli ordinamenti nei quali le autonomie territoriali godono di spazi politici e di poteri normativi particolarmente estesi (basti pensare al federalismo tedesco o anche all'istituto della *supremacy clause* così come recepito dall'esperienza costituzionale americana).

Passo ora a esaminare le due disposizioni, rispetto alle quali mi sia però consentito avanzare, in via preliminare, un sobrio e stringato rilievo di carattere formale: consiglieri, in ragione del contenuto e della rilevanza costituzionale delle ipotesi di riforma proposte, di inserire separatamente queste disposizioni in due distinti articoli della Costituzione. E, in ogni caso, eviterei il ricorso a disposizioni "*bis*" estranee alla nostra Costituzione e alle tecniche di redazione delle revisioni.

2. Il sistema delle conferenze

Il disegno di legge, nel tentativo di compensare gli effetti "disgregativi" sottesi alla revisione del 2001, costituzionalizza, all'art. 1, il sistema delle conferenze. In realtà, per il modo in cui è stata formulata la disposizione, il sistema delle conferenze più che essere costituzionalizzato verrebbe "catapultato" in Costituzione. Con tutte le incongruenze, i limiti, le ambiguità di questo sistema. Ci

si ostina, infatti, ancora oggi a definire le conferenze organi di rappresentanza delle autonomie territoriali, salvo però poi rilevare che sono presiedute dal Presidente del Consiglio.

Così come non è ancora oggi chiaro quali sono i poteri di cui dispongono le Conferenze, quali le implicazioni derivanti dall'esercizio delle loro funzioni sui processi normativi, quali le dinamiche istituzionali che sorreggono le loro decisioni. Mi riferisco in modo particolare alle intese siglate, nell'ambito della Conferenza, tra gli esecutivi regionali e al riparo della volontà politica dei rispettivi Consigli.

Ma penso anche alle ripercussioni che questo sistema avrebbe sull'autonomia del Parlamento. Molti disegni di legge, in quanto recettivi dell'intesa già raggiunta in Conferenza (tra esecutivi regionali e governo centrale), approdano alla discussione parlamentare dotati di un *quid pluris*, di una forza congenita. Quasi fossimo in presenza di una sorta di "sanzione" paralegislativa. Non è un caso che questa soluzione sia stata, in questi anni, escogitata soprattutto per colmare il vuoto derivante dall'assenza di una camera territoriale. Ma anche ammesso ciò, si tratterebbe in ogni caso di un centro di potere paranormativo *sui generis*, sprovvisto di legittimazione democratica e chiamato ad operare sulla base di istanze e procedure quanto meno anomale (basti solo pensare che l'organizzazione interna della Conferenza non assicura nemmeno la pubblicità del dibattito e dei lavori).

A ciò si aggiunga che non è nemmeno chiaro cosa accadrebbe nell'ipotesi in cui la Conferenza si rifiutasse di formulare il parere di cui all'art. 2. Anche se - per il modo in cui è formulata la disposizione - ritengo che sia possibile qualificare questo parere come obbligatorio, ma non vincolante. Ragione per la quale la mancata adozione di questo atto (pur ponendo delicati problemi sul terreno politico) non dovrebbe mai tramutarsi in un veto all'avvio del procedimento di cui all'art. 2. Sarebbe come dire che a decidere, in questi casi, se attivare o meno la clausola di supremazia sarebbero le Regioni e non lo Stato. A fronte delle numerose criticità sottese a questa soluzione e tramontata - mi pare - nel dibattito parlamentare l'idea di un Senato territoriale (anche se non ho ben compreso *cui prodest?* e per quali ragioni) forse sarebbe preferibile puntare sulla *bicameralina* e sull'attuazione dell'art. 11 della L. n. 3/2001.

3. La clausola di supremazia

L'art. 2 sana un *vulnus* della revisione costituzionale del 2001: la scomparsa dell'interesse nazionale. Una riforma che nell'euforia di dare all'ordinamento un'impronta "federalista", "a tendenza federale", "regional-federale" ... (le definizioni escogitate in quella stagione politica sono state le più varie) aveva dimenticato di dotarsi di un istituto tipico dei sistemi federali: la clausola di supremazia. Un istituto necessario per tutelare le istanze unitarie del sistema e fisiologicamente connesso ai consueti moduli di organizzazione dei riparti legislativi per materie tra Stato e territori. Riparti, per loro natura incerti, forieri di conflitti e che necessitano di strumenti coerenti di composizione sul terreno politico e quando ciò non sia possibile sul terreno giurisdizionale (della giurisdizione costituzionale).

È questo il significato della *supremacy clause* nell'esperienza costituzionale americana che certo riguarda la supremazia della Costituzione, ma di cui esclusivo interprete è lo Stato federale, come confermato dalla stessa Corte Suprema nel caso *Edgar* (1982). E un'impronta, per molti aspetti analoga, è riscontrabile anche nella Costituzione tedesca, il cui art. 72 riconosce espressamente al *Bund* «il diritto di legiferare quando e nella misura in cui, la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale».

Formule che appaiono identiche a quelle recepite nel titolo V della Costituzione all'art. 120. Appaiono ma non lo sono. Perché l'espressione «*die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet*» («creazione di condizioni di vita equivalenti») impiegata dall'art. 72 del *Grundgesetz* non è sovrapponibile alla formula «tutela dei livelli essenziali». E ciò per la semplice ragione che "essenziale" non vuol dire "eguale".

Diversamente dall'art. 117, *lett. m)* e dall' art. 120, la formula della «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» non compare nell'art. 2. Un'opzione che io ritengo condivisibile e coerente con l'impianto della norma.

Perché, a mio modo di vedere, l'interesse nazionale ha una valenza eccedente, capace di farsi carico dei vincoli di solidarietà (innanzitutto tra le aree del Paese) e di veicolare le ragioni dell'eguaglianza come più volte ribadito da una autorevole dottrina (Barbera, Martines) e dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Penso, in particolare, all' «interesse nazionale all'uniformità» così come formulato dalla Corte nella sent. n. 70/1981.

Certo, so bene, che la formulazione dell'art. 2 è molto diversa dalla versione originaria dell'art. 127 sulla tutela dell'interesse nazionale. Ma non avrebbe potuto essere diversamente. Per la semplice ragione che nel frattempo è mutato l'impianto normativo del titolo V.

La nuova versione dell'interesse nazionale deve oggi fare i conti con un nuovo assetto dei poteri e con la sopravvenuta inversione della clausola residuale: se ieri, a fronte clausola residuale a favore dello Stato, erano le Regioni chiamate a rispettare l'interesse nazionale così come declinato dall'azione dello Stato (art. 127 v.t.). Oggi in presenza di una clausola residuale a favore delle Regioni è lo Stato che interviene direttamente a tutela dell'interesse nazionale. La fisiologia di fondo di questo istituto rimane tuttavia integra e immutata, anche perchè in entrambe le ipotesi ad assumere l'iniziativa è, in ogni caso, il Governo.

4. Clausola di supremazia e autonomia differenziata

Si pone però, a questo punto, un nodo alquanto delicato, quello del rapporto tra la revisione costituzionale proposta e l'art. 116, terzo comma. E ci si chiede: può la legge rinforzata di cui all'art. 116, terzo comma, derogare e vanificare l'impiego della clausola di supremazia?

Siamo di fronte a un nodo cruciale che la stesura del testo costituzionale è chiamata a sciogliere. Soprattutto se vogliamo evitare che sia ancora una volta la Corte a decidere sul conflitto, questa volta "politicamente" lacerante, tra le istanze centrifughe sottese ai principi dell'autonomia differenziata (ex art. 116, terzo comma) e le esigenze unitarie incarnate dalla clausola di supremazia. Due sarebbero, a questo punto, le strade percorribili: o si procede all'abrogazione dell'art. 116 terzo comma (soluzione che io riterrei preferibile) oppure dovrebbero essere posti dei precisi vincoli normativi a supporto e integrazione dell'art. 2 del disegno di legge, specificando che l'applicazione della clausola di supremazia si estende anche alle fattispecie contemplate dall'art. 116, terzo comma.