

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE I – AFFARI COSTITUZIONALI
XVIII LEG

23 giugno 2020

Audizione informale

del Prof. Francesco Bilancia

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico

Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara

Ho ricevuto un invito a presentare osservazioni in merito all’esame del disegno di legge **AS ddl cost. 1825** (*Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione*).

Premetto che, dalla lettura degli atti e dei resoconti parlamentari delle sedute, mi ritrovo sostanzialmente nelle considerazioni e nelle cautele espresse nella *Relazione di presentazione del Progetto di legge costituzionale* elaborate della Relatrice, Sen. Roberta Pinotti. In queste mie brevi considerazioni, pertanto, ne seguirò le tracce, dividendo l’intervento in tre parti: **a)** la descrizione dei problemi e delle questioni di fondo; **b)** la ricostruzione dello stato dell’arte intorno all’analisi delle possibili soluzioni alla elevata conflittualità ed instabilità del riparto di competenze legislative Stato/Regioni ed alla connessa gestione delle relazioni istituzionali tra i diversi livelli di governo; **c)** le soluzioni prospettate mediante la proposta oggi in discussione. In quest’ultimo caso per segnalare soltanto le cautele e le precisazioni che si ritengono utili all’avvio di più approfondite riflessioni che potranno emergere in sede di discussione ed eventuale definizione dei contenuti della legge costituzionale.

Da subito mi sembra utile premettere che gli aspetti più rilevanti da segnalare attengono a quanto non è scritto nel progetto di legge, ma che pur emerge come sostrato problematico da tenere in considerazione.

- a) L’analisi dell’esercizio in concreto delle funzioni statali di coordinamento e della articolazione in dettaglio degli interventi normativi da parte delle Regioni nei mesi che dalla fine di gennaio 2020 sono stati caratterizzati dal regime emergenziale non costituisce, forse, una corretta base di partenza per una riflessione che abbia ad oggetto la ridefinizione di alcuni degli elementi di struttura del regionalismo italiano. Muovendo dalla premessa di ritenere non praticabile la formulazione di ipotesi di riforme radicali per la redistribuzione *funditus* di competenze legislative dalle Regioni allo Stato, come auspicato in alcuni interventi sulla stampa periodica, in una fase di così complicata confusione per non subire gli effetti di una insana pressione materiale, la prima considerazione da cui partire attiene in sostanza proprio alla prospettiva da assumere. Dato il carattere prematuro per una rimediazione tanto dei poteri di emergenza quanto, per essere chiari fino in fondo, della ricollocazione della responsabilità di gestione del servizio sanitario nazionale, forse qualche riflessione può cominciare a svilupparsi invece proprio intorno a quella che appare come la proposta che da più tempo emerge nel dibattito scientifico e politico.

Fin dalla entrata in vigore della riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, infatti, in più sedi ci si avvide che la redistribuzione delle competenze definita dalla nuova versione dell'art. 117, Cost., avrebbe posto dei rilevantissimi problemi di riassetto dei rapporti tra lo Stato e le Regioni; con riferimento al **sistema delle fonti**, ovviamente, come poi apparve chiaro a seguito del profluvio di interventi di riassetto ad opera della Corte costituzionale; ma anche sul **piano delle relazioni inter-istituzionali**. E la riduzione dei conflitti di competenza legislativa mediante il prevalente ricorso alla sede contenziosa dinanzi alla Corte costituzionale ha infatti fin da subito **indotto il giudice delle leggi a segnalare la evidente lacuna di una differente sede di neutralizzazione politica di tale conflitto**¹, più utilmente affidabile ad un confronto diretto tra i diversi livelli di governo finalizzato alla definizione di tutte le questioni a cavallo tra più livelli di competenze o di più difficile qualificazione nel merito.

- b) Ma il seguito non ha consentito il venire alla luce neanche del processo di attuazione della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, il cui articolo 11 prevede la possibilità di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali mediante la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, secondo le modalità e per gli effetti che i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in sede di attuazione, avessero ritenuto di prevedere. Tanto da rendere stabile **la soluzione della c.d. "attrazione in sussidiarietà" escogitata dalla Corte costituzionale nella notissima sentenza n. 303 del 2003**, una delle decisioni più commentate tra quelle più importanti della Corte, che ricondusse a sistema le relazioni istituzionali tra Governo e Regioni mediante il noto espediente della lettura in termini procedurali del principio di sussidiarietà verticale. Fatto risalire dall'art. 118 Cost., laddove viene indicato quale uno dei criteri interpretativi del riparto di attribuzioni amministrative tra lo Stato e le Regioni, il principio di sussidiarietà esplica i propri effetti anche al livello di distribuzione delle competenze legislative, flessibilizzandone i margini; purché l'assorbimento della responsabilità in materie di competenza non esclusiva dello Stato in capo all'attività legislativa del Parlamento sia preceduta da una previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Questo meccanismo, ad un tempo di raccordo istituzionale e di flessibilizzazione del rigido riparto formale di competenze legislative scandito dai diversi commi dell'art. 117 Cost., insieme agli ulteriori e già noti criteri delle "materia trasversali", delle "materie-valore", e del criterio della prevalenza in caso di intreccio tra interessi materiali imputabili sia allo Stato che alle Regioni per **lasciar prevalere le esigenze unitarie**, hanno finito come noto per rappresentare il cuore dei nuovi assetti distributivi delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. In un sistema che aveva preteso di irregimentarlo in un quadro di elenchi separati, ispirati da definizioni formali. E' in questo contesto problematico che, da tempo, la più avveduta dottrina e la stessa classe politica hanno tentato di avanzare ipotesi

¹ La Corte costituzionale lamentò la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" già nella nota sentenza n. 6 del 2004, su cui sia consentito rinviare al mio *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur.cost.*, 2004, 137 ss., soprattutto per la dottrina ivi citata.

di ridefinizione dei criteri di assegnazione delle responsabilità di intervento legislativo nel riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni in tutti i coni d'ombra, con le ipotesi di fusione e confusione di più materie, fino a considerare l'opportunità di strumenti di raccordo per lasciar prevalere, ove ritenuto politicamente opportuno, l'interesse unitario del Paese. E' estremamente interessante, pertanto, tornare a discutere della questione una volta usciti dai condizionamenti distorsivi rappresentati dagli esiti incerti della gestione dell'emergenza COVID19.

Inutile e forse fuori luogo appare oggi il richiamo al vecchio "interesse nazionale" di cui alla versione originaria dell'art. 127, comma 3 della Costituzione, nel testo antecedente la revisione intervenuta nel 2001. Questa clausola, è bene ricordarlo, si tradusse presto da limite di merito, la cui valutazione veniva affidata alla sede parlamentare, a limite di legittimità della legge regionale poi nella piena disponibilità della Corte costituzionale, che lasciò troppo spesso prevalere una sua visione, almeno in origine, forse eccessivamente centralista. Così come non è possibile rivalutare le soluzioni ordinamentali comprese negli ampi disegni di revisione costituzionale naufragati a seguito dei referendum del 2006 e del 2016, né le molte altre proposte di revisione di questa o quella disposizione costituzionale, a cominciare dalle ipotesi di parziale riscrittura degli elenchi di materie di cui all'art. 117 della Costituzione². Quel che pare emergere negli ultimi tempi, e che appare sostenuto da un adeguato consenso politico parlamentare, sembra essere proprio il più limitato proposito oggi riconducibile alle due ipotesi di introduzione in Costituzione di una "*Clausola di supremazia*"; e della c.d. "*costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze*".

- c) Veniamo, così, al progetto oggi in esame³. Il testo contiene due proposte di modifica costituzionale che prevedono, rispettivamente, **l'inserimento in Costituzione del richiamo al c.d. "sistema delle conferenze"**⁴, alludendo alle diverse configurazioni dell'organo a seconda della partecipazione o meno anche degli enti locali⁵, **affidandone alla legge l'istituzione e la disciplina.** Nel medesimo testo è, quindi, previsto l'inserimento di un ultimo comma all'art. 117 della Costituzione⁶, nel quale si prevede che *«Su proposta del Governo e previo parere della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la legge dello Stato può disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»*⁷. A

² Se si eccettua l'intervento di cui alla l. cost. n. 1 del 2012, che ha riportato nella sfera della competenza esclusiva dello Stato la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici;» spostandola dal terzo comma al secondo comma, lett. e) dell'art. 117.

³ AS DDL cost. n.1825, assegnato in data 22 maggio 2020 alla I Commissione in sede referente.

⁴ Art. 1 del ddl cost., cit., "1. Dopo l'articolo 116 della Costituzione è inserito il seguente: «Art. 116-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, per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese tra i livelli di governo.* Le Conferenze si riuniscono in sede unificata qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto», corsivo mio.

⁵ Art. 12 della legge n. 400 del 1988 e D. lvo n. 281 del 1997.

⁶ Art. 2. (Introduzione della clausola di supremazia statale nell'articolo 117 della Costituzione).

⁷ Corsivi miei.

quest'ultima disposizione viene attribuita la qualificazione formale di “**clausola di supremazia**”.

La questione della costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni porrà indubbi **problemi di coordinamento legislativo** che restano, ovviamente, affidati alla legge di attuazione, in riferimento a quanto già disciplinato dall'art. 12 della legge 400 del 1988, dal D. lvo n. 281 del 1997, e dalle disposizioni di cui al Capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 234⁸, artt. 22 e ss.

Ciò soprattutto in relazione alla **definizione dei diversi ruoli e della differente gradazione della partecipazione delle Conferenze alla determinazione delle scelte ed all'adozione degli atti che implicino la collaborazione tra i diversi livelli di governo**. In primo luogo in riferimento alla necessità di **una selezione adeguatamente definita** – non potendola immaginare per elenchi tassativi – **dei casi e dei tipi di atti** che ne richiedano la consultazione.

Ed in secondo luogo in ordine al **grado di coinvolgimento nella decisione della Conferenza**, da cui dipenderanno altresì le modalità di espressione del consenso/approvazione delle delibere sottoposte alla sua valutazione. Una cosa essendo l'informazione o la consultazione della Conferenza; altra essendo **la richiesta di un parere**; altra ancora la composizione di un più stretto momento di raccordo delle rispettive volontà politiche del Governo e delle Regioni⁹, a loro volta da differenziare formalmente tra **intesa ed accordo (l'attuale “intesa in senso forte”)**.

Dovrebbero, infine, trovare esplicita disciplina **1) l'ipotesi della mancata formulazione del parere o del raggiungimento dell'intesa entro un termine¹⁰; 2) i concreti differenti effetti del parere, se non vincolante, come sembra e dell'intesa**, che laddove da qualificarsi “*in senso forte*” (vero e proprio accordo), potrebbe (dovrebbe?) produrre **esiti vincolanti sugli stessi contenuti dell'atto legislativo a seguire**.

Queste problematiche si aggravano ulteriormente all'atto della necessità di coordinare tra loro il processo di costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni¹¹ e l'attivazione della c.d. “*clausola di supremazia*”.

Un primo problema sembrerebbe emergere dalla necessità di **considerare la ridondanza per sovrapposizione della nuova disposizione con la disciplina**

⁸ Recante “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”.

⁹ Ritengo, invece, **senz'altro essenziale che questo raccordo politico sia esercitato a livello di governi regionali, essendo i Presidenti di Regione le uniche autorità effettivamente in grado di impegnare politicamente l'ente Regione nei confronti del Governo nazionale**. Un accordo stipulato tra esponenti delle assemblee rappresentative non reggerebbe, infatti, alla prova del conflitto politico. Questo essenziale elemento rende ancora più attuale la connessa necessità di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui al citato art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

¹⁰ Come ad esempio previsto ora dalla D. lvo 281/1997, il cui testo andrebbe appunto coordinato con la nuova legge.

¹¹ Per comodità sembra utile limitarsi al riferimento alla Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, vista l'assorbente rilevanza della distribuzione della potestà legislativa rispetto alle altre ipotesi di consultazione e coordinamento.

di cui all'art. 120 della Costituzione. In questo caso mi riferisco, come è ovvio, a quanto disposto dal **secondo comma** di tale disposizione. Il confronto tra le due disposizioni è inevitabile: *“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni (omissis) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”*. Fin qui, in effetti, si tratta di previsione vocata ad altri fini in circostanze invero eccezionali.

“ovvero 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali...”¹². I problemi di **sovrapposizione/confusione tra queste due disposizioni, quella di nuova introduzione e quest'ultima**, sono evidenti, e richiedono un attento coordinamento. In primo luogo c'è evidente ridondanza laddove **entrambe richiamano quali ipotesi di attivazione dei relativi poteri “la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica”**. In un caso generando l'attivazione di poteri sostitutivi del Governo, per affermazione acquisita anche in ambito di competenze legislative regionali; nell'altro della legge, su proposta del Governo, previo parere della Conferenza Stato/Regioni.

La c.d. clausola di supremazia non nomina *“i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, mentre fa riferimento alla tutela dell'“*interesse nazionale*”¹³. Poteri diversi, attribuiti ad organi diversi, il Governo e il Parlamento; attivabili con procedimenti distinti e solo in un caso con la partecipazione della neo-costituzionalizzata Conferenza. La quale, tra l'altro, può esprimere semplicemente un parere.

Se, da un lato, l'esercizio dei **poteri sostitutivi** di cui è parola nel secondo comma dell'art. 120 sembrerebbero doversi confinare a singoli episodi di inerzia, o mancato, parziale, non corretto esercizio di una propria attribuzione da parte di un organo della Regione – intendendosi una singola Regione, o un gruppo di esse – l'attivazione della **clausola di supremazia** parrebbe alludere ad un caso di avocazione allo Stato di una competenza legislativa in senso ampio, da esercitarsi a valere su tutto il territorio nazionale, con **difficoltà di immaginare poi una retrocessione successiva**. Si determinerebbe, in tutta evidenza, un'incisione sul riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.

Una volta riassorbita al livello statale è **difficile immaginare come tale materia possa poi rientrare nell'alveo delle attribuzioni regionali**¹⁴. Per altro verso gli

¹² Come è poi noto la definizione delle *“procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”* è affidata alla legge, si veda infatti quanto previsto dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

¹³ Che **si sovrappone alle nozioni di “unità giuridica ed unità economica della Repubblica”**.

¹⁴ A differenza di quanto previsto, ad esempio, dall'art. 72 della Legge fondamentale tedesca a proposito della c.d. *Konkurrierende Gesetzgebung*, laddove la legislazione dei *Länder* ha carattere dispositivo rispetto alla legislazione federale. Mentre nei casi indicati nel successivo art. 74, pure in materia di competenza concorrente, la legislazione federale può intervenire soltanto per garantire uniformità di condizioni di vita su tutto il territorio della Repubblica federale ed a garanzia dell'unità giuridica ed economica nell'interesse federale. Comunque l'art. 31 della Legge fondamentale reca il principio di struttura per il quale *Bundesrecht bricht Landesrecht*, il diritto legislativo federale prevale sulla legge

ambiti materiali di esercizio della funzione legislativa statale in caso di attivazione della **clausola di supremazia sembrano davvero troppo ampi: unità giuridica o unità economica della Repubblica** cosa esprimono di più ampio e diverso, ad esempio, delle materie di competenza esclusiva statale “*concorrenza*”, “*ambiente*” o “*ordinamento civile*” più spesso scelte dalla Corte costituzionale per giustificare invasioni della competenza legislativa regionale da parte di leggi statali? In effetti si prospetta un importante **mutamento di paradigma: non più materie, ma circostanze di carattere generale, occasioni storico-politiche, ragioni di carattere economico-finanziario, situazioni di emergenza**, soltanto per ipotizzare alcuni **esempi di plausibile attivazione della clausola di supremazia**¹⁵.

Resta in sostanza il dubbio che questa modalità di correzione degli opprimenti limiti formalistici rappresentati dalla rigidità dei confini materiali degli elenchi competenziali di cui all’art. 117 della Costituzione, in luogo di un’istanza di flessibilizzazione rischi di produrre un ancor più **rigido processo di ricentralizzazione per interi corpi materiali, una volta che tale clausola sia stata effettivamente attivata con successo**.

Un’ultima considerazione attiene poi alla dimensione del conflitto politico sottostante. Queste proposte giungono in un momento della storia repubblicana nel corso del quale, almeno con riferimento ad alcune Regioni e seppur si spera per aggravamenti di condotta determinati dalla pressione materiale dell’emergenza, i governi regionali hanno manifestato alcuni dei più alti tassi di conflittualità nei confronti del governo statale. Ci si augura che tale tenore polemico non si prolunghi oltre questa occasione, ma è fuori di dubbio che gli interventi normativi che qui vengono proposti hanno anche l’obiettivo di disinnescare, per il futuro, simili occasioni di contrasto. Soprattutto scommettendo sulla capacità di assorbimento del conflitto esercitabile ad opera della preventiva consultazione in sede di rinnovata Conferenza Stato/Regioni, e sulla meno diretta contrapposizione tra gli esecutivi una volta che il procedimento di approvazione della legge statale in materie di competenza (anche concorrente) regionale abbia trovato compimento. Resta però il fatto che **si tratterà pur sempre di un**

statale. Senza considerare, infine, la struttura del sistema parlamentare in riferimento alla composizione del *Bundesrat*.

¹⁵ Che pare di **spettro espansivo ben più ampio della Commerce clause di cui all’art. 1, Sezione 8, Comma 3 della Costituzione degli Stati Uniti**. Con essa viene affidato al Congresso il potere “*to regulate commerce with foreign nations, and among the several states*”, spesso utilizzata per scavalcare i limiti competenziali del Congresso nei confronti delle attribuzioni degli Stati e delle prerogative dei loro cittadini, non poche volte mettendo in discussione l’assetto general del c.d. *balance of power* tra Governo federale e governi statali. **Si veda, peraltro, anche quanto previsto dall’art. 6, comma 2: “This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding”, formulazione della c.d. Supremacy Clause**. Entrambi tali strumenti sono a mio giudizio inutilizzabili in un sistema, quale quello italiano, a forma di governo parlamentare ed a struttura regionale (nel senso di non federale). Da questo punto di vista condivido la opportuna osservazione espressa in questa stessa sede da Gianmario Demuro in merito alla denominazione di questo istituto nel ddl cost. come “clausola di supremazia”, formula in effetti confusiva.

processo di sostituzione dello Stato – su proposta del Governo¹⁶ – alle Regioni, almeno così potrà essere percepito da un punto di vista materiale e politico. **Non sarà necessaria, infatti, un'intesa in sede di Conferenza, ma basterà un parere**, comunque non vincolante, **perché la maggioranza parlamentare possa procedere invadendo competenze legislative regionali**. Siamo proprio sicuri che si aprirebbe una stagione di minori tensioni politiche tra Governo e Regioni, vale a dire tra maggioranza nazionale ed opposizioni (ancora nazionali ma) radicate in sede di governi locali?

Troppo spesso, infatti, i Presidenti di Regione agiscono come attori nella politica nazionale e non come rappresentanti della comunità territoriale di riferimento. Tuttavia la **introduzione della c.d. “clausola di supremazia”, laddove sia adeguatamente garantita la sua coordinata coesistenza con quanto già disposto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione non appare comunque poter condurre in sé ad un risultato prevedibilmente negativo** nei turbolenti rapporti tra governi regionali e Governo statale. A questa deriva polemica e foriera di danni ed inefficienze va, infatti, senz'altro trovato un rimedio. Resta, infatti, essenziale la necessità di una sede di assorbimento e neutralizzazione dei conflitti ordinari in forme, mode e tempi che soltanto occasionalmente possono essere quelli del giudizio di costituzionalità delle leggi.

Per ribadire, in conclusione, quali debbano essere gli obiettivi che qualsivoglia intervento di riforma costituzionale, legislativa o nelle concrete modalità di esercizio delle proprie funzioni da parte dei diversi livelli di governo debbano avere nel proprio orizzonte. Mi riferisco tanto alle funzioni di coordinamento unitario, ispirate dal principio di leale collaborazione, da parte dello Stato quanto all'esercizio delle proprie competenze e prerogative di autonomia nel rispetto della Costituzione e delle leggi di struttura, da parte delle Regioni. Proprio in reazione a quanto accaduto in questi ultimi mesi¹⁷ si rende non più rinunciabile un necessario, rispettoso richiamo dei valori della **certezza del diritto**; della **formalizzazione dei poteri in regole predefinite** e del conseguente **rispetto, all'atto del loro esercizio, del regime delle competenze legali**; oltre al già richiamato, essenziale, **corretto esercizio delle funzioni di coordinamento e dei poteri sostitutivi** in assenza dei quali – anche solo in funzione di deterrenza – troppo di frequente gli enti di autonomia – in realtà soltanto alcuni tra questi – si sono spesi in azioni dimostrative lesive dei valori della certezza del diritto e dei principi di eguaglianza, proporzionalità e adeguatezza.

¹⁶ Ci sarebbe, tra l'altro, da interrogarsi **se per proposta del Governo possa intendersi anche quella esercitabile in sede di potere di emendamento nel corso del procedimento legislativo**. Sarebbe plausibile, cioè, l'attivazione del dispositivo di cui al nuovo potere **governativo in sede di esercizio del potere di emendamento nel corso dell'iter di approvazione di un progetto di legge parlamentare, comunque non a sua volta di iniziativa del Governo?** Una nuova ipotesi di **maxiemendamento espropriativo di competenza regionale?** E che dire del ricorso al voto di fiducia in casi simili?

¹⁷ I primi sei mesi del 2020.