

Testo della Audizione resa al Senato il 18 giugno '20 sul ddl costituzionale n. 1825 Parrini e Pinotti *Costituzionalizzazione del sistema delle conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo v della parte seconda della Costituzione*.

Gianmario Demuro- Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Cagliari.

1. Occorre anzitutto fare una breve premessa. Il testo che si discute in audizione contiene due proposte in una: l'introduzione della "clausola di supremazia statale" in Costituzione e la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze.

Per espressa dichiarazione dei proponenti la esigenza principale è quella di permettere allo Stato di intervenire direttamente a disciplinare "nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva" quando ciò sia richiesto da tre differenti esigenze costituzionali, due riferite ai valori della Unità repubblicana e l'ultima, quella dell'interesse nazionale, riferita al limite di merito già presente nel testo originario della costituzione, ma mai utilizzato per le finalità per le quali era stato scritto e, pur destinato ad essere verificato dal Parlamento, è sempre stato utilizzato solamente per via giurisprudenziale determinando la nota trasformazione da limite di merito in limite di legittimità.

Pur comprendendo lo spirito repubblicano che anima le proposte cercherò di dimostrare che la proposta in questione può mettere in discussione l'impianto del regionalismo italiano per due ordini di motivi.

Il primo, la democrazia regionale è parte integrante della realizzazione del principio di eguaglianza in senso sostanziale. Partendo dagli scritti di Berti sull'eguaglianza delle autonomie come fondamento repubblicano, sino a quanto sostenuto da Bartole e Martines viviamo in un diritto costituzionale nel quale le regioni sono una parte importante e non sopprimibile della Repubblica, considerata unitaria nell'articolo 5 e realizzata nel testo dell'articolo 114 come Repubblica delle autonomie.

Il secondo, la democrazia regionale nasce nel nostro paese per rappresentare le differenze e per essere un contro-limite al potere dello stato, secondo una idea diffusa nelle costituzioni del secondo dopoguerra in cui l'articolazione di una democrazia regionale avrebbe reso molto più complesso il riaffermarsi di dittature. In sintesi, la nota affermazione di Emilio Lussu: se il Regno d'Italia avesse avuto una differente forma di Stato la marcia su Roma non avrebbe mai avuto l'esito che ha avuto.

Parlerò soprattutto della clausola di supremazia e farò alcuni cenni alla costituzionalizzazione delle conferenze.

La prima considerazione è che viene introdotta una nuova legge ad iniziativa esclusiva e cambia il procedimento di formazione della legge *come se fosse* la legge di bilancio, legge di indirizzo politico per antonomasia. Non vi è nessun riferimento all'autorizzazione presidenziale, anche se potrebbe ricavarsi in via interpretativa (come ad esempio è previsto da ddl. costituzionale n. 2548 di Boschi *et alii* presentato alla Camera dei deputati in 3 aprile 2020) non tanto

per un motivo formale quanto per il fatto che il Presidente della Repubblica ha un ruolo di garanzia costituzionale che riguarda anche le Regioni.

La seconda considerazione è che una grave iniziativa governativa come quella di clausola di supremazia si confronta solamente con la Conferenza delle regioni con la richiesta di un parere preventivo. Non è chiara in proposito la natura di questo parere, anche se si intuisce che è un parere obbligatorio e non vincolante e quindi non è detto che il Governo tenga conto di ciò che le Regioni esprimano in Conferenza.

La terza considerazione è che la legge dello Stato interviene direttamente nella materia concorrente, togliendo ogni capacità normativa alle regioni e disattendendo, dunque, l'idea di fondo del regionalismo che si può sinteticamente chiamare dell'eguaglianza nella diversità.

Si tratterebbe, paradossalmente, di un uso dello strumento legislativo che è autorizzato dalla Costituzione a variare l'ordine stesso delle competenze su una iniziativa governativa che si paleserebbe *ex ante* e non *ex post* come nel caso dell'intervento sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120. L'origine etimologica della *supremacy clause* sarebbe del tutto negata perché nel diritto americano federale si riferisce non alla supremazia dello Stato ma alla *supremacy of the constitution*.

Da questo punto di vista *l'unità repubblicana* potrebbe essere meglio tutelata con le leggi cornice, che potremmo chiamare *leggi di sistema* da approvare PRIMA che ci si trovi davanti una emergenza nazionale.

2. Veniamo ora ai presupposti che sono, solo apparentemente, mutuati dall'articolo 120 della Costituzione.

Unità giuridica ed economica sono clausole aperte comunemente riferite all'esigenze dell'unità repubblicana incarnata dagli artt. 2, 3, 5 della Costituzione ma, come ad esempio nell'articolo 120 della Costituzione, sono riferite ai livelli essenziali delle prestazioni e, in ogni caso, sono accompagnate dal rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione.

Per ottenere una ragionevole flessibilità degli elenchi del 117 potrebbe bastare l'applicazione concreta del principio di sussidiarietà dando inizio ad una sessione parlamentare per celebrare i 50 dell'autonomia e dare regole statali laddove sia necessario per orientare la legislazione regionale.

Passando all'*interesse nazionale* possiamo dire che siamo alla riproposizione del limite che abbiamo già conosciuto nel precedente titolo V e che è ancora presente negli statuti speciali, peraltro in modalità non più efficace nei singoli ordinamenti speciali. Questo limite è un limite di merito che, come detto in premessa, si era trasformato in un limite di legittimità perché *secundum constitutionem* sarebbe dovuto essere valutato politicamente ma, di fatto, veniva valutato *ex post* solamente dalla Corte costituzionale.

L'interesse nazionale è parametro per una valutazione di merito, una valutazione prettamente politica che consegna all'indirizzo politico di Governo nel raccordo con la maggioranza in Parlamento la scelta di intervenire a disciplinare una materia che invece, collaborando lealmente, avrebbero dovuto regolare insieme. L'unico controllo sulla sussistenza dei presupposti spetterebbe alla Corte costituzionale ritornando così a svolgere un controllo di legittimità.

3. Veniamo ora ad alcuni cenni all'uso della clausola di supremazia in altre precedenti proposte di revisione costituzionale nel 2006 e nel 2016.

3. 1. La prima considerazione è lessicale, si chiamava di *salvaguardia della unità nazionale* e non di supremazia.

3. 2. La seconda nella proposta odierna il riparto delle competenze è uguale. Nella proposta del 2016 il riequilibrio a favore dello Stato era già negli elenchi e la clausola di salvaguardia aveva un valore residuale che, peraltro, non riguardava le regioni speciali.

3. 3. La terza nel 2016 era previsto un Senato delle autonomie e non la costituzionalizzazione delle conferenze. Una camera vera, con un dibattito *in* pubblico e non, come in conferenza lasciato solamente agli attori politici che avrebbe garantito un controllo reale che l'uso della clausola non fosse arbitrario.

3. 4. La quarta una clausola di supremazia, se vuole evitare diseguaglianze territoriali nella spesa pubblica in caso di crisi finanziaria o in caso di calamità naturale (come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza 69 del 2004 che relega l'intervento sostitutivo ad "emergenze nazionali di particolare gravità") deve prevedere una procedura a garanzia delle regioni che siano protette da un indirizzo politico solamente governativo.

In conclusione, non si può che concordare con il necessario presidio dei valori costituzionali dell'unità repubblicana ma la clausola di supremazia così congegnata negherebbe in radice l'idea stessa di democrazia regionale pertanto non si condivide l'attuale formulazione perché le clausole richiamate come analoghe nella relazione di accompagnamento, quella tedesca e americana, sono clausole che intervengono a dirimere un conflitto già in atto ed a sancire la prevalenza dello Stato in quanto rappresentante dell'interesse unitario. Qui lo Stato è il Governo, quindi solamente la maggioranza che lo sostiene e le regioni sono del tutto escluse dal concorrere a delineare i fini dello Stato stesso negando in radice il principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della Costituzione e senza che un organo in posizione di terzietà possa intervenire in tempi rapidi.