

# Costituzionalizzazione del sistema della Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale

AS 1825

Audizione informale del 18 giugno 2020

## Supremazia statale e autonomia differenziata: l'equilibrio possibile

di Marco Esposito (\*)

Due soli articoli, tra loro bilanciati e con obiettivi definiti in modo diretto. Il disegno di legge di riforma costituzionale presentato al Senato **ha il pregio non ripercorrere lo schema di riforme troppo ampie** dalla Costituzione perseguito nel 2006 e nel 2016, quando furono votate dal Parlamento con maggioranze non sufficienti a portare all'approvazione diretta e poi **azzerate dalla netta bocciatura da parte del corpo elettorale nei referendum** del 25-26 giugno 2006 e del 4 dicembre 2016, frustrando le spinte riformiste.

Ben venga quindi un testo asciutto e limitato negli obiettivi. Forte sarebbe la tentazione di cogliere l'occasione per intervenire in altri passaggi del Titolo V, per esempio per far rientrare tra le materie di legislazione esclusiva alcune voci che attualmente sono nell'elenco delle materie a legislazione concorrente, come le “grandi reti di trasporto e navigazione”, la “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” o il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Ma una proposta troppo ambiziosa, per quanto sostenuta da solidi argomenti, rischierebbe di appesantire l'iter e non portare al risultato dell'approvazione in tempo utile. Le note che seguono pertanto sono in linea con lo spirito del disegno di legge AS 1825 e quindi non perseguono l'obiettivo di introdurre ulteriori modifiche rispetto alle due contenute nel testo, ma esclusivamente quello di definire con la maggiore linearità possibile le norme attuali, senza alterarne nessuna.

Se infatti la Carta del 1948, quella scritta dai Padri costituenti, è un mirabile esempio di testo sintetico, efficace, coerente, elegante anche dal punto di vista linguistico, non si può dire che i Nipoti costituenti, a mezzo secolo di distanza, siano riusciti e eguagliarne il risultato. Una riforma costituzionale del titolo V della Carta è pertanto **l'occasione per introdurre alcuni minimi ritocchi per superare incongruenze formali, vuoti normativi o incertezze interpretative frutto della riforma del 2001.**

Due esempi, il primo di valore poco più che formale e il secondo quanto mai sostanziale.

**La forma:** l'attuale intestazione del Titolo V è ancora quella del testo originario del 1948 e cioè “Le Regioni, le Province, i Comuni”. Al di là di quella “i” nell'ultima sillaba di Province, spicca l'assenza delle Città metropolitane, ente introdotto appunto nel 2001. Infatti il primo dei venti articoli che compongono il titolo V (dei quali cinque abrogati), il 114,

recita al primo comma: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

**La sostanza:** supponiamo che lo Stato dopo l'approvazione del disegno di legge AS 1825 voglia far valere la clausola di supremazia legislativa sul secondo comma, lettera n) dell'art. 117 e cioè in materia di “norme generali sull'istruzione”; **tale clausola non può essere attivata** per la semplice ragione che siamo di fronte a una materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato e sarebbe ben strana una supremazia statale esercitata verso lo Stato medesimo. Tuttavia la lettera “n) norme generali sull'istruzione” è tra le 23 materie comprese nel terzo comma dell'articolo 116, tra quelle per le quali le Regioni a statuto ordinario possono attivare la **richiesta di “condizioni particolare di autonomia”**.

Si potrebbe affermare che la ratio del terzo comma dell'articolo 116 è consentire autonomia su specifiche funzioni amministrative e non quella di concedere a singole Regioni potestà legislative aggiuntive, invadendo ambiti di competenza esclusiva statale, come per le “norme generali sull'istruzione” o il potere tipico dello Stato di determinare i “principi fondamentali” nelle materie di legislazione concorrente. Nel corso del dibattito sulla cosiddetta autonomia differenziata, tuttavia, è apparso evidente che l'intenzione delle Regioni che hanno formalizzato le richieste a fine 2017 è estendere le proprie potestà sia amministrative, sia legislative, **segno che la Costituzione non è sufficientemente chiara sul punto**. Nei tre accordi firmati il 28 febbraio 2018 tra lo Stato e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto è scritto esplicitamente nei “considerato” che l'articolo 116, terzo comma, “consente che l'attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni a statuto ordinario possa riguardare funzioni legislative e funzioni amministrative”. Quali funzioni legislative? Quelle di competenza esclusiva statale, modificando di fatto l'articolo 117? O i “principi fondamentali” riservati allo Stato per le materie a legislazione concorrente?

**Non siamo di fronte a ipotesi di scuola.** Nel documento consegnato il 23 settembre 2019 dalla Regione Veneto al ministro degli Affari regionali e ancora in discussione sono elencate tutte le 23 materie, fra le quali le tre di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e all'art. 8, intitolato “Leale collaborazione”, si prevede: “La legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa sulla base della presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione Veneto a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza”. Quindi **la legge regionale indica cosa disapplicare di leggi che, per Costituzione, sono di esclusiva competenza statale** o nelle quali tocca allo Stato definire i principi fondamentali. Nel merito dell'istruzione, l'articolo 11 della proposta presentata dal Veneto inizia così: “1. È attribuita alla Regione Veneto, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, la potestà legislativa in materia di norme generali sull'istruzione, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento: a) alla disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale”. Da notare che il quadro del sistema educativo nazionale non è “definito” dallo Stato ma “concordato”. La proposta del Veneto in materia di istruzione è ampia e dopo il punto a) qui citato ne seguono quindici, fino alla lettera p).

Si dirà: questa è la proposta della Regione Veneto. Giusto. E la discussione è in corso. Ma la

pretesa del Veneto (e, analogamente, di Lombardia ed Emilia Romagna) di allargare i propri poteri legislativi anche a materie di competenza esclusiva dello Stato non è stata considerata di per sé irricevibile ma anzi è stata controfirmata nei principi dal sottosegretario agli Affari regionali il 28 febbraio 2018.

C'è un altro elemento da non sottovalutare. Se la legge che concede il diritto a una singola Regione di legiferare in materie di competenza esclusiva dello Stato fosse già stata approvata, **la sua modifica sarebbe impossibile** se non attivando di nuovo dall'inizio l'iter previsto dal terzo comma dell'articolo 116 e cioè su iniziativa della Regione medesima. Quindi una legge dello Stato, approvata dal Parlamento nazionale, potrebbe essere modificata solo su richiesta del Consiglio regionale.

Di fatto siamo in un sistema di regole costituzionale privo di equilibrio, nel quale una materia che la Carta costituzionale all'articolo 117 attribuisce con chiarezza alla potestà legislativa esclusiva dello Stato – come come le “norme generali sull'istruzione” può diventare per così dire concorrente, se non di esclusiva regionale, su richiesta di una singola Regione e con un iter parlamentare molto più agevole rispetto a una revisione della Carta costituzionale. E' evidente che **siamo di fronte a una illogicità interna al sistema**, frutto come si è sottolineato con una battuta della visione meno ampia dei Nipoti costituenti rispetto ai Padri costituenti. Pertanto **un intervento di riforma costituzionale che tocca direttamente gli equilibri legislativi tra Regioni e Stato non può ignorare tale contraddizione** insita nel testo e lasciare che sia la Corte costituzionale a dirimere le inevitabili controversie.

Sulla base di tali considerazioni, si propongono pertanto i seguenti cinque interventi, i primi due spiccatamente formali e gli altri tre tesi a superare talune imperfezioni oggi presenti nel Titolo V con l'obiettivo di **disegnare non un modello ideale bensì l'equilibrio possibile**.

### **Proposta 1. Modificare l'intestazione del Titolo V in una formula coerente con l'articolo 114**

La nuova intestazione del Titolo V pertanto diventa:

I Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni

Con tale modifica, si segue l'ordine degli enti come indicato nell'art. 114 e cioè da quello più prossimo al cittadino a quello più vasto territorialmente, superando l'attuale elencazione Regione-Province-Comuni che appare gerarchica.

### **Proposta 2. Evitare l'introduzione nella Carta di articoli-bis**

Inserire l'articolo sulla costituzionalizzazione delle Conferenze non come art. 116 bis ma come nuovo articolo 115. L'originario art. 115, abrogato nel 2001, recitava “Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione”. L'obiettivo è evitare di forzare la linearità della Carta costituzionale con l'introduzione di articoli-bis. La collocazione dell'articolo, subito dopo il 114, permette di dare ulteriore valore al sistema delle Conferenze.

### **Proposta 3. Estendere la clausola di supremazia ai temi sociali**

Nel secondo articolo dell'attuale disegno di legge AS 1825 modificare il termine “unità economica” in “unità economico-sociale” per evitare di limitare l'azione a visioni economiciste.

### **Proposta 4. Introdurre nell'articolo 116 una procedura che chiarisca quando e come si può modificare la legge approvata ai sensi del terzo comma.**

L'articolo 116, terzo comma, disciplina le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere attribuite alle Regioni ordinarie, specificando la procedura rafforzata che porta all'approvazione della legge, con maggioranza qualificata da parte delle Camere. (Pro memoria: “legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”). Non è tuttavia definito come si possa arrivare a modificare tale legge per cui, in assenza di indicazioni, sono possibili due interpretazioni: una (oggettivamente fragile) in base alla quale la legge può essere modificata secondo le regole generali e quindi anche per iniziativa del singolo parlamentare; la seconda, prevalente tra i costituzionalisti, ritiene che l'unica modalità sia ripercorre l'iter dall'inizio e cioè partire da un'iniziativa della Regione interessata. Entrambe le valutazioni appaiono insoddisfacenti. La prima perché una legge nata con procedura rafforzata non può essere modificata per via ordinaria. La seconda, perché crea un evidente vulnus nel potere di iniziativa legislativa, con le Camere che potrebbero cambiare con le opportune maggioranze qualsiasi legge e finanche la Carta costituzionale, ma non potrebbero mai intevenire di loro iniziativa su quella norma relativa a forme e condizioni particolari di autonomia, perché le Camere sarebbero perennemente esautorate da qualsiasi intervento su tale legge dello Stato, in contrasto non solo con gli articoli 70 e 71 della Costituzione ma addirittura con l'articolo 1 sulla sovranità che appartiene al popolo, il quale la esercita tramite i propri rappresentanti in Parlamento. In coda all'art. 116 andrebbe pertanto aggiunto, con una formulazione che tuteli sia la Regione interessata sia la funzione legislativa del Parlamento, il seguente testo:

Tale legge può essere modificata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti non prima di cinque anni dalla sua approvazione, sentita la Regione interessata, previo parere della Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'articolo 115 (e non 116 bis).

### **Proposta 5. Semplificazione nella ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni**

Il principale intervento di riequilibrio riguarda i poteri legislativi, soprattutto una volta introdotta la clausola di supremazia statale. Infatti se il testo proposto nell'AS 1825 fosse quello approvato ci troveremmo di fronte a ben cinque livelli di materie e cioè:

- a) materie di legislazione esclusiva dello Stato, così come elencate nel secondo comma dell'articolo 117, con l'eccezione delle lettere l) (limitatamente alla giustizia di pace), n) ed s); esempio: pesi, misure e determinazione del tempo;
- b) materie di legislazione esclusiva dello Stato nelle quali le Regioni ordinarie

possono ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e cioè l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; in tali materie la clausola di supremazia statale, così come formulata nella proposta, non si applicherebbe; esempio: norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente;

c) materie di legislazione concorrente così come definite dall'art. 117 terzo comma, nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni per la normativa di dettaglio mentre allo Stato spetta la determinazione dei principi generali nonché la normativa di dettaglio quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale; esempio: tutela della salute;

d) materie di legislazione concorrente nelle quali le Regioni hanno ottenuto ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche nella determinazione dei principi generali, per cui lo Stato può disporre solo attivando la clausola di supremazia; esempio: grandi reti di trasporti e comunicazioni;

e) materie residuali non espressamente riservate alla legislazione dello Stato in via esclusiva o concorrente, nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, fatta salva la clausola di supremazia statale quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale; esempio: agricoltura.

Appare evidente che il quadro dei poteri legislativi, se così configurato, non sarebbe affatto lineare, con il **rischio di moltiplicare il contenzioso Stato-Regioni** invece di decongestionarlo. La confusione nasce da una lettura non sistemica del terzo comma dell'articolo 116, come se le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” potessero far riferimento a potestà legislative. In realtà, quando si cita una materia di legislazione concorrente, la Regione ha già tutti i poteri legislativi eccetto quelli relativi alla “determinazione dei principi fondamentali”, che spetta allo Stato. Ma **se anche una singola Regione ottenesse il potere di determinare i “principi fondamentali” in una materia, quei principi non sarebbero più fondamentali** proprio perché diversificati, con lo Stato che avrebbe una funzione per così dire residuale, limitata alle Regioni prive di autonomia differenziata. Analogamente, se una Regione in base al terzo comma dell'art. 116 ottenesse i poteri legislativi nelle “norme generali sull'istruzione” (lettera n) sarebbe evidente che tali norme una volta regionalizzate finirebbero di essere generali e si svuoterebbe completamente la funzione statale.

Ecco perché appare necessario rendere esplicito, nel terzo comma del 116, che **le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” non si riferiscono a potestà legislative**, che restano regolate dall'articolo 117. La formula più lineare può essere modificare la locuzione “concernenti le materie” in “concernenti funzioni amministrative nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e nelle materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere...”

## IL TESTO PROPOSTO

### Disegno di legge costituzionale

#### Art. 1 (Intestazione Titolo V)

1. L'intestazione del Titolo V della Costituzione è il seguente:  
“I Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni”

#### Art. 2 (Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze)

1. L'articolo **115** della Costituzione è il seguente:  
“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”.

#### Art. 3 (Riformulazione terzo comma articolo 116)

1. Il terzo comma dell'articolo 116 è riformulato come segue:

“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, **concernenti funzioni amministrative** nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo **117** e nelle materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui agli articoli **117** e **119**. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. **Tale legge può essere modificata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti non prima di cinque anni dalla sua approvazione, sentita la Regione interessata, previo parere della Conferenza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui all'articolo 115**”.

#### Art. 4 (Introduzione della clausola di supremazia statale nell'articolo 117 della Costituzione)

1. All'articolo 117 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:  
“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 economico **sociale** della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”.

=====

(\*) Marco Esposito (Napoli, 1963), giornalista professionista, ha lavorato in testate quali Milano Finanza, la Voce di Indro Montanelli, Il Messaggero, la Repubblica e attualmente è al Mattino. Tra i saggi si segnala Zero al Sud nel quale si esamina l'attuazione del titolo V della Costituzione con particolare riferimento al federalismo fiscale (Rubbettino, 2018). In seguito al dibattito aperto dalla pubblicazione di Zero al Sud la Commissione tecnica fabbisogni standard ha modificato, con effetto a decorrere dal 2020, i criteri per l'attribuzione dei fabbisogni di asili nido ai Comuni. Dal 2020 non c'è più nessun Comune in Italia cui è attribuito fabbisogno zero indipendentemente dal numero di bambini di età inferiore ai 3 anni. Per contatti: **cellulare 347 3425456; mail marco.1963@gmail.com**