

Appunti sulle “norme generali” (dopo il progetto di “riforma della riforma”)

di *Andrea Morrone*

Sommario

1. *Premessa: dalla l. cost. 3/2001 al progetto di “riforma della riforma”.* – 2. *Separazione delle competenze o nuovo intreccio delle potestà legislative statali e regionali?* – 3. *La chiave di volta: le norme generali. Un tentativo di precisazione semantica del concetto.* – 4. *Le norme generali dello Stato e l'autonomia legislativa regionale.* – 5. *Norme generali e principi fondamentali. Una comparazione.* – 6. *Clausole di residualità e modelli costituzionali.* – 7. *Per un federalismo cooperativo.*

1. Premessa: dalla l. cost. 3/2001 al progetto di “riforma della riforma”

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, varata nella XIII legislatura dalla maggioranza di centro-sinistra e approvata nel referendum costituzionale del 7 ottobre 2001, l'intera questione del federalismo italiano è stata rimessa in discussione più volte dall'attuale maggioranza di centro-destra. Prima con il progetto di *devolution* presentato dal Governo su iniziativa del ministro per le riforme Umberto Bossi e approvata in prima lettura dal Parlamento il 14 aprile 2003 e, poi, con il progetto di revisione costituzionale proposto dal ministro per gli affari regionali Enrico La Loggia (la cd. riforma della riforma) varata dal Consiglio dei ministri l'11 aprile.

Il percorso di revisione della forma di Stato, al di là delle logiche contingenti, è stato connotato da un generale senso di incompiutezza, che ha messo in moto la volontà di correggere le norme approvate con la l. cost. 3/2001.

La riforma del Titolo V vigente, per molti versi rivoluzionaria sotto il profilo dell'autonomia regionale e locale, è subito

apparsa squilibrata sul versante delle garanzie, prime fra tutte quelle relative alle sedi di codecisione politica, specie nei casi, frequenti ai sensi dell'art. 117 Cost., di incrocio di competenze statali, regionali e locali. Così, per l'impossibilità di trasformare il Senato della Repubblica in Camera delle Regioni, il legislatore costituzionale aveva optato per una soluzione compromissoria, transitoria e di minor rilievo. Il nodo delle procedure relative alla partecipazione alle decisioni politiche statali incidenti negli ambiti di competenza regionale e locale è stato risolto attraverso la norma che stabilisce l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province e degli enti locali, con il compito di esprimere pareri (obbligatori ma non vincolanti, ma in grado di incidere sul procedimento deliberativo) sui progetti di legge statali nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, c. 3, Cost.) e di autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) (1).

Il progetto di *devolution*, invece, brandito come il "vero federalismo", prevede l'affidamento diretto alle Regioni, a titolo di legislazione esclusiva, di competenze in alcuni settori sensibili, come l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione della parte dei programmi scolastici di interesse specifico delle Regioni, la polizia locale. Il testo, giuridicamente assai impreciso e ambiguo, non prevede alcuna mediazione tra i differenti livelli di governo (né tra Parlamento e Regione, né tra Regioni), ben potendo ciascun ente "attivare" le nuove competenze legislative autonomamente e diversamente, secondo un modello di federalismo fortemente competitivo (2).

Con il progetto di "riforma della riforma" si tenta di porre rimedio a tutti i problemi: quelli lasciati sul tappeto dalla l. cost. 3/2001, ritenuta una riforma incompleta ed eccessivamente conflittuale soprattutto a causa dell'elenco delle materie con-

(1) Sullo stato di attuazione dell'art. 11, l. cost. 3/2001, R. BIFULCO, *Proposte sulla commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 810 ss.

(2) Per più ampi svolgimenti sia consentito il rinvio a A. MORRONE, *Devolution, ma presa sul serio*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 157 ss.

correnti, ma anche quelli del progetto di *devolution* di Bossi, considerata – da alcune componenti politiche della stessa maggioranza di governo – sguarnita soprattutto sul versante della tutela delle esigenze unitarie della Repubblica. Tre le direttrici fondamentali: la reintroduzione dell'interesse nazionale, l'affidamento alla Repubblica della garanzia dei principi della Costituzione, la risistemazione delle materie di competenza legislativa statale e regionale.

Il progetto riscrive interamente l'art. 117: elimina l'elenco delle materie di legislazione concorrente e le corrispondenti funzioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata" e ordina le competenze in due elenchi di legislazione esclusiva statale e regionale, secondo un criterio di netta separazione. Tra le materie regionali, in particolare, il progetto di "riforma della riforma" ricomprende anche le stesse materie contemplate nel progetto di *devolution*, senza peraltro chiarire se i due testi procederanno l'iter parlamentare in parallelo o se il primo assorbirà il secondo. L'unica cosa certa è che quello sotteso alla *devolution* rimarrà, dopo il progetto di "riforma della riforma", l'unico modello di regionalismo differenziato, dato che viene abrogata la norma che nella l. cost. 3/2001 permette alle Regioni di acquisire "forme e condizioni particolari di autonomia" attraverso la procedura negoziata tra organi regionali e organi statali (art. 116, c. 3, Cost.).

A tutela dell'unità del sistema si stabilisce, in via generale, che la "Repubblica garantisce i principi sanciti dalla Costituzione" (ma la formula è pleonastica, a meno di voler risolvere il concetto di "Repubblica" – che ricomprende tutti gli enti territoriali – con quello di Stato) e, in relazione alla potestà esclusiva regionale, che il relativo esercizio si svolga "nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari" (3).

Il ripristino del limite dell'interesse nazionale (in una formu-

(3) Nella seconda parte la disposizione ripete, con formula linguistica non interamente coincidente, il limite generale esistente per ogni tipo di legislazione statale e regionale, sancito nel vigente comma 1 dell'art 117 Cost. e ripreso nel comma 2 dell'art. 117 Cost. contenuto del testo del progetto.

la dai contorni imprecisi, ben lontana da quella contenuta nel testo originario degli artt. 117 e 127 Cost. del 1948) ha lo scopo di valere – come enfaticamente è stato detto – quale “clausola salva Patria”, a tutela dell’unità e dell’indivisibilità della Repubblica.

Anche questo progetto, tuttavia, non scioglie il nodo delle procedure decisionali, perché non è prevista alcuna sede di concertazione o di codecisione statale-regionale-locale a garanzia delle rispettive sfere di attribuzione ⁽⁴⁾. Quest’ultima questione è rinviata ad un successivo intervento di riforma, che dovrebbe prevedere l’introduzione di una Camera rappresentativa federale, l’integrazione della composizione della Corte costituzionale di rappresentanti locali, nonché la modifica della forma di governo nazionale per “riequilibrare al Centro i più consistenti poteri attribuiti alle Regioni”.

2. Separazione delle competenze o nuovo intreccio delle potestà legislative statali e regionali?

Il criterio ispiratore del nuovo art. 117 Cost., nell’eliminare la legislazione concorrente e nell’ordinare materie in due elenchi affidati alla competenza esclusiva dello Stato e delle Regioni, è quello della netta separazione degli ambiti di competenza, “secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità”, come si legge nella relazione di accompagnamento, allo scopo precipuo di eliminare ogni ipotesi di conflitto tra Stato e Regioni.

In realtà, nonostante la separazione, il nuovo testo (come l’attuale) conserva nell’elenco riservato alla competenza statale

(4) Norme particolari sono poi dettate in materia di potestà regolamentare, estendendo (rispetto al testo vigente dell’art. 117, c. 6, Cost.) l’ambito di intervento dello Stato anche alle “ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi” nel caso di inadempimento dell’attuazione e dell’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea e in tutti i casi previsti dall’art. 120, c. 2, Cost.; in materia di statuto di Roma capitale (cui sono affidati poteri normativi anche di rango legislativo “nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio, sentiti il Comune e la Provincia); per la disciplina transitoria (principio di continuità dell’ordinamento vigente, e applicabilità della riforma alle regioni speciali).

materie che non sono tali, ma piuttosto valori, funzioni, compiti di carattere trasversale (ordine pubblico, livelli essenziali delle prestazioni, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della concorrenza, ecc.). In questi casi, come la prassi applicativa del Titolo V novellato ha dimostrato, non si eliminano affatto i casi di intreccio e di possibile conflitto di competenze statali e regionali.

In molti casi, poi, non essendo stato possibile distinguere nettamente tra attribuzioni statali e regionali – si legge sempre nella relazione – si è ricorsi ad una tecnica allocativa differente. Talune materie sono state sezionate in due parti e il criterio di distribuzione delle competenze consiste nel lasciare allo Stato le “norme generali”, alle Regioni la disciplina della materia per quanto di “interesse regionale”.

Per la verità si tratta di un criterio tendenziale. Non sempre l'ambito materiale è individuato in modo univoco (ad esempio: “norme generali sul commercio con l'estero” e “commercio”; “norme generali concernenti la valorizzazione dei beni culturali” e “valorizzazione dei beni culturali”; “norme generali sull'istruzione, sulla formazione...” e “istruzione e formazione professionali”). Più spesso le competenze statali e regionali sono riferite a materie denominate in termini non corrispondenti, ma che possono essere ricondotte a settori omogenei (ad esempio: “norme generali sulle attività produttive” e “industria in ambito regionale”; “norme generali sulla tutela della salute” e “assistenza e organizzazione sanitaria”).

In queste ultime ipotesi è configurabile un intreccio tra competenze statali e regionali, nel senso che la disciplina generale stabilita dal legislatore statale viene a toccare gli ambiti riservati alla competenza del legislatore regionale. Per questa parte, nonostante l'eliminazione della competenza concorrente, il testo di riforma introduce, sotto mutate spoglie, forme di concorrenza tra legge statale e legge regionale.

L'individuazione delle materie per settori di competenza esclusiva e l'affidamento allo Stato del potere di fissare le “norme generali” consentono di definire con certezza la sfera di autonomia legislativa regionale? Detto altrimenti: le “norme gene-

rali” hanno la forza di travalicare i confini statali e di incidere nella sfera legislativa delle Regioni?

3. La chiave di volta: le norme generali. Un tentativo di precisazione semantica del concetto

Il testo del progetto non chiarisce il significato da attribuire all’espressione “norme generali”.

Gli unici riferimenti testuali vigenti si ritrovano negli artt. 33 (“La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione...”), 117, c. 2, lett. n) (“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: n) norme generali sull’istruzione”) e X disp. trans. fin. (“Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all’art. 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l’art. 6.”).

Il riferimento alle “norme generali sull’istruzione” è stato pacificamente inteso, prima della l. cost. 3/2001, come riserva di competenza esclusiva in capo allo Stato in ordine alla uniforme disciplina del settore. Dopo la riforma costituzionale, nonostante l’ampliamento delle competenze regionali (l’istruzione è materia concorrente, mentre l’istruzione e la formazione professionale sono materia residuale regionale), le possibilità di differenziazione del sistema di istruzione dipendono dalle parallele potestà statali in ordine alle “norme generali” e ai “principi fondamentali”. Secondo alcuni, l’ampiezza della competenza statale è tale da affievolire la competenza concorrente del legislatore regionale (riducendola a mera potestà di attuazione) e di incidere anche (in virtù delle “norme generali”) in materia di competenza residuale sull’istruzione e la formazione professionale regionale⁽⁵⁾.

La Costituzione, inoltre, utilizza formule analoghe a quella

(5) Questa tesi ho sostenuto in A. MORRONE, *L’istruzione nella revisione del “Titolo V” della Costituzione*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle religioni e confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 236.

delle “norme generali” in talune riserve di legge: art. 16 (“Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.”); art. 21, c. 3 (“La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.”). In questi casi, il riferimento a disposizioni di carattere generale traduce un divieto costituzionale di leggi provvedimento ovvero di leggi personali nelle materie riservate alla legge.

Ad apposite “leggi generali”, infine, l’abrogato art. 128 affidava l’autonomia degli enti locali (“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”).

Con riferimento a quest’ultima formula, in particolare, il costituente aveva voluto impegnare il legislatore a una disciplina uniforme per tutte le Province e a una disciplina uniforme per tutti i Comuni, in modo, cioè, che, rispettivamente tutte le Province e tutti i Comuni fossero posti su di un piede di perfetta eguaglianza di fronte alle leggi dello Stato ⁽⁶⁾. Le leggi generali della Repubblica – si aggiungeva – erano quelle emesse dal Parlamento nell’esercizio della sua funzione di supremo garante dell’equilibrio costituzionale fra Provincia e Comune da un lato e Stato (e Regioni) dall’altro ⁽⁷⁾. La formula, soprattutto, sottendeva una scelta cruciale: l’ordinamento di Province e Comuni sarebbe stato disciplinato non dalle Regioni, bensì con legge della Repubblica, assumendo quest’ultima nell’accezione stretta di “Stato” ⁽⁸⁾.

In sede teorica, l’espressione “norma generale” rimanda a un concetto di tipo relazionale (o relativo): nel senso che il caratte-

(6) V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976, p. 404.

(7) E. ROTELLI, *Commento all’art. 128*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1990, p. 11.

(8) A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, 2002², Bologna, Il Mulino, p. 302.

re generale di una norma può essere stabilito in relazione a un determinato termine di paragone, ossia un'altra norma che, rispetto alla prima, ha carattere speciale o particolare⁽⁹⁾.

Il carattere "generale" di una disciplina riguarda perciò l'efficacia o la forza delle norme.

Essa riflette il valore dell'eguaglianza giuridica (art. 3 Cost.), intesa come pari efficacia della legge. In questo ambito, il significato del concetto "norma generale" va assunto, propriamente, nella specifica accezione risultante dall'applicazione del principio di ragionevolezza, che impone trattamento eguale di situazioni eguali e trattamento differenziato di situazioni differenti, dove l'eguaglianza e la diversità è data dal punto di vista assunto come rilevante⁽¹⁰⁾.

Il carattere "generale" di una disposizione, pertanto, va valutato in relazione alla classe di soggetti o di *res* ricompresi nell'ambito di efficacia della disposizione medesima. Rispetto ad una determinata classe, la disciplina generale è la disciplina che si applica a tutti i soggetti della classe senza distinzioni di sorta.

Il potere di stabilire le "norme generali" ricomprende sia il potere di individuare la classe di soggetti cui le norme stesse si applicano sia, per converso, il potere di stabilire per quali classi valgono (o possono essere disposte) norme diverse dalle "norme generali".

Le "norme generali", in altri termini, non escludono discipline differenziate, e, quindi, non importano necessariamente un'uniformità di trattamento giuridico inderogabile. La misura dell'eguale o del diverso trattamento – è questo l'aspetto cruciale – dipende dalle scelte compiute dal soggetto titolare del potere di stabilire le "norme generali".

(9) Spunti in V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, p. 40 e 132.

(10) Ho sviluppato questi temi nel mio *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, soprattutto capitolo I.

4. *Le norme generali dello Stato e l'autonomia legislativa regionale*

Nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale per le quali è previsto che lo Stato detti le “norme generali”, la disciplina non implica un concorso di legislazione, statale e regionale. L'aggettivo “generale” riferito alle norme statali non prelude ad una disciplina “speciale” o “particolare”, riservata o attribuita al legislatore regionale.

Le “norme generali sulla tutela della salute” riservate alla legge statale non lasciano spazio a un'autonoma disciplina speciale regionale nello stesso ambito. In realtà, è la materia “tutela della salute” che deve essere disciplinata in modo generale (nell'accezione sopra detta) su tutto il territorio nazionale da parte del legislatore statale.

Ciò, peraltro, non esclude che in una stessa materia possano essere introdotti elementi di differenziazione. Ma la differenziazione e, quindi, le discipline speciali e particolari, trovano la propria fonte in una scelta del legislatore statale, l'unico competente a stabilire ciò che è di applicazione generale e, per converso, ciò che è sottratto all'ambito di efficacia delle “norme generali”. Nel caso della “tutela della salute” sarà il legislatore statale a decidere se stabilire una disciplina uniforme oppure se prevedere, in certi settori, discipline diseguali (non solo, ma anche chi è competente a stabilirle: lo Stato stesso, le Regioni, i privati).

Il carattere esclusivamente statale del titolo di legittimazione in ordine alle “norme generali” e del corrispondente potere di fissare il confine tra “disciplina generale-disciplina speciale”, potrebbe subire delle declinazioni differenti nel caso di intreccio di competenze materiali analoghe o omogenee attribuite contestualmente allo Stato e alle Regioni. Ad esempio: *quid iuris* in caso di coesistenza di una legge statale in materia di “norme generali sull'istruzione, sulla formazione” e di una legge regionale in materia di “istruzione e formazione professionali”? Oppure di “norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali” e di norme regiona-

li di “valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali”?

Qui abbiamo che una stessa materia è affidata a titolo diverso a due enti diversi. Tanto lo Stato quanto le Regioni sono legittimati a intervenire in materia di “valorizzazione di beni culturali”. La differente competenza è data dal potere dello Stato di fissare le “norme generali”. Ma se sembra fuori discussione che queste “norme generali” non potrebbero occupare tutto lo spazio, per non elidere l’autonomia costituzionale delle Regioni, non è affatto chiaro quale dovrebbe essere il confine tra disciplina statale e disciplina regionale. In particolare: le “norme generali” statali possono essere liberamente derogate dal legislatore regionale, oppure le “norme generali” costituiscono un limite alla potestà legislativa regionale? In quest’ultima ipotesi, qual è lo spazio di intervento per il legislatore regionale di fronte alla forza vincolante della disciplina generale statale? Possiamo ritenere che le “norme generali” in questi ambiti siano assimilabili ai “principi fondamentali” della materia, secondo la competenza concorrente vigente?

5. *Norme generali e principi fondamentali. Una comparazione*

Mi sembra, in ogni caso, che aver eliminato il riferimento ai “principi fondamentali” e aver introdotto le “norme generali” abbia apportato un elemento di incertezza ulteriore al testo dell’art. 117 Cost.

Non illudiamoci: a stabilire in concreto l’efficacia delle “norme generali” (come, del resto, dei principi fondamentali) è e sarà sempre il legislatore statale (il Governo) e, in ultima analisi, la Corte costituzionale.

È sicuro, però, che in sede teorica il concetto di “principio fondamentale”, pur nell’intrinseca duttilità della nozione e nonostante l’eterogeneità della categoria⁽¹¹⁾, si presenta più rigoroso di quello di “norma generale”.

(11) G. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 271 ss.

Innanzitutto, quel concetto richiama non qualsiasi disposizione, ma solo disposizioni di principio.

In ogni caso deve trattarsi di disposizioni “fondamentali”, espressione questa che, pur rappresentando un’aggettivazione tautologica del concetto, rimanda a disposizioni di principio caratterizzanti un determinato settore normativo. La Corte costituzionale, in specie, fa riferimento a disposizioni aventi “natura di norme espressive di scelte politiche fondamentali o, quantomeno, di criteri o modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale”, che dal punto di vista strutturale “devono risultare suscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori che oltrepassino la mera attività di esecuzione” (sentt. 83/82 e 177/88).

In definitiva: i principi fondamentali portano con sé l’idea del limite all’esercizio della potestà statale. Quest’ultima, infatti, non può estendersi alle disposizioni “non di principio” ovvero di dettaglio, riservate alla legge regionale⁽¹²⁾. Riserva, certo, non già in senso tecnico, ma come preferenza della legislazione regionale di dettaglio⁽¹³⁾. Il punto però non cambia: dato che questo criterio discrezionale vale solo nell’ambito della dialettica tra legislazione statale di principio-legislazione regionale, e non già anche nel caso di contrasto tra norma statale generale e norma regionale.

Da quanto detto consegue che “norma generale” può essere qualsiasi disposizione qualificata come tale dal legislatore statale, senza che assuma rilievo la distinzione tra principio e dettaglio, oppure quella tra norma fondamentale e non fondamentale, perché ciò che conta (per la natura relazionale delle “norme generali”) è l’ambito di applicazione delle stesse, come definito dalla legge dello Stato. Ad esempio: nel caso di principi fon-

(12) L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 124 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, p. 369; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 796; F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, Torino, Utet, 1991, p. 132.

(13) Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 335; R. TOSI, “*Principi fondamentali*” e leggi statali in materie di competenza regionale, Padova, Cedam, 1987, p. 62 ss.

damentali in materia di tutela della salute, il legislatore statale deve tener conto della materia e del fatto che la propria competenza è legittimamente limitata ai principi essenziali della materia, per lasciare spazio al legislatore regionale. Nel caso delle “norme generali” a tutela della salute, invece, la competenza statale si estende a tutta la materia (*rectius*: a tutti i rapporti e alle situazioni giuridiche che insistono sulla materia) senza limiti precostituiti o, comunque, fatti salvi solo i limiti che il legislatore statale medesimo vorrà porre alla normazione generale.

Se nel caso dei principi fondamentali la discrezionalità del legislatore statale trova in essi un limite positivo formale e sostanziale, nel caso delle “norme generali” non sussiste nessun altro limite positivo alla volontà del legislatore statale che non sia quello generale della ragionevolezza delle classificazioni normative.

A conferma di quanto detto si può citare l'esempio della legge delega Moratti (l. 53/2003, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale). In questo caso il legislatore statale ha espressamente ancorato la disciplina alla competenza esclusiva in materia di “norme generali sull'istruzione” e di “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 117, c. 2, lett. *n*) e *m*)), senza fare riferimento alla riserva in materia di “principi fondamentali” sull'istruzione come materia di legislazione concorrente.

Il titolo di legittimazione offerto dalla potestà relativa alle “norme generali”, evidentemente, ha consentito al legislatore statale di intervenire in materia senza limiti precostituiti, occupando tutto il settore, e incidendo anche in ambiti che la Costituzione vigente riserva alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale).

Le “norme generali” in questo caso hanno funzionato come strumento per incidere trasversalmente i differenti livelli dell'ordinamento giuridico.

6. Clausole di residualità e modelli costituzionali

Più in generale la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. presenta un'evidente incongruenza. La previsione delle norme generali statali insieme alla disposizione sull'interesse nazionale come limite alla potestà esclusiva regionale è fatta coesistere insieme alla clausola che attribuisce alle Regioni "ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, c. 4, lett. r)).

Superando il modello attuale, che nell'enumerare le sfere di competenza statale affida la competenza legislativa residuale-generale alle Regioni (art. 117, c. 4, vigente), il nuovo testo prevede due classi di clausole residuali, attribuite a soggetti diversi e, quindi, potenzialmente antinomiche. È certo, infatti, che la previsione a favore delle Regioni si scontra con la duplice attribuzione allo Stato del potere di stabilire le norme generali e di far valere il limite dell'interesse nazionale.

In questo la riforma rappresenta un *unicum*, e si distingue nettamente dal testo originario della Costituzione del 1948 (che prevedeva solo un tipo di legislazione, quella statale, a competenza generale), ma anche dalle costituzioni federali che, più o meno direttamente, sono state assunte a modello del testo di riforma. Si allude, soprattutto, alla Costituzione del Canada (richiamata espressamente nella relazione di accompagnamento) che, nello scenario di diritto comparato, presenta alcune analogie con il progetto dell'art. 117. Gli artt. 91 e 92 attribuiscono al Dominion e alle Province canadesi materie nominate in via di legislazione esclusiva. Ma l'art. 91 stabilisce che l'elenco delle materie statali non è affatto tassativo e comunque non esaurisce tutte le competenze del Parlamento del Canada, che resta titolare del potere di "fare leggi per la pace, l'ordine e il buon governo del Canada" ("to make laws for the Peace, Order, and good Government of Canada"). Questo concetto valvola sta a significare che nell'ordinamento canadese la competenza residuale-generale spetta al Dominion e non alle Province. Inoltre, nonostante la netta separazione delle sfere di competenza enunciata nel testo, la Costituzione non ha mai funzionato in

concreto come se le sfere di attribuzione federale e provinciale fossero dei “compartimenti stagni”, ma secondo la differente “*théorie du double aspect*”, che consente al legislatore provinciale di esercitare una competenza enumerata anche se la disciplina positiva incide su un settore di diritto federale e viceversa, salvo solo nel primo caso il rispetto della “*spécificité federale*”⁽¹⁴⁾. Il confine tra due sfere di competenza, in concreto, diviene mobile e, in definitiva, è chiarito di volta in volta dalla giurisprudenza della Corte suprema canadese.

Se la Costituzione formalmente traccia un federalismo dualista – secondo il modello di uno Stato federativo⁽¹⁵⁾ – nell’esperienza costituzionale vivente l’ordinamento canadese – come in genere tutti gli ordinamenti federali – ha vissuto differenti stagioni (sintetizzabili nella triplice interpretazione del federalismo unilaterale, del federalismo dialogico, della centralizzazione normalizzatrice⁽¹⁶⁾), specificamente legate ai contesti politico-costituzionali e, in ultima analisi, ai conflitti linguistico-culturali delle comunità anglofone e francofona.

7. *Per un federalismo cooperativo*

La previsione di “norme generali” riservate alla competenza statale e del limite del “rispetto dell’interesse nazionale” nel nuovo testo dell’art. 117 Cost. potranno costituire strumenti utilizzabili dal legislatore statale per incidere, potenzialmente senza limiti, sulle materie riservate alla competenza esclusiva regionale.

Per assicurare l’autonomia delle Regioni, senza lasciarla in balia del legislatore statale o, in ultima analisi, della giurispru-

(14) J. LECLAIR, *L’interaction entre le droit privé fédéral et le droit civil québécois en matière d’effets de commerce: perspective constitutionnelle*, in *McGills Law Journal*, 1995, p. 691 ss., specie p. 713 ss.; e in generale W.P. HOGG, *Constitutional law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992.

(15) S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 397 ss.

(16) Secondo la tipizzazione offerta da A. LAJOIE, *Jugements de valeurs*, Paris, Puf, 1997, p. 30 ss.

denza della Corte costituzionale, è necessario affrontare immediatamente il tema delle procedure decisionali allargate alla partecipazione delle autonomie.

In assenza della “Camera delle Regioni”, in via transitoria, occorre pensare ad un meccanismo di codecisione che coinvolga direttamente le Regioni in modo diverso ma pur sempre efficace.

Le soluzioni possono essere essenzialmente di due tipi: prevedere l'intervento delle autonomie nell'*iter* legislativo statale o attraverso un organo misto (come la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata di rappresentanti regionali e locali oppure la Conferenza Stato-Regioni) o attraverso un organo di soli rappresentanti regionali (come la Conferenza dei Presidenti di Regione). La seconda soluzione, ovviamente, è più rispettosa dell'autonomia regionale.

È necessario, soprattutto, che le procedure di codecisione, al di là delle modalità concrete, riguardino tutte le ipotesi di possibile intreccio delle competenze statali e regionali e, quindi, sia la produzione delle “norme generali”, sia le leggi che danno sviluppo a valori trasversali, sia le discipline statali che fanno valere il “rispetto dell'interesse nazionale”.

L'applicazione di procedure codecise solo con riferimento a quest'ultimo limite potrebbe non essere sufficiente a garantire pienamente l'autonomia delle Regioni. Ciò perché le competenze esclusive regionali possono essere incise, anche con maggiore intensità, dalla potestà statale in materia di “norme generali” (o di valori trasversali).

Appendice

Elenco delle materie per le quali sono previste "norme generali" statali:

1. norme generali sul commercio con l'estero (117, c. 3, lett. e))
 2. norme generali sulle attività produttive (117, c. 3, lett. f))
 3. norme generali sui procedimenti amministrativi (117, c. 3, lett. i))
 4. norme generali sulla tutela della salute (117, c. 3, lett. m))
 5. norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo (117, c. 3, lett. q))
 6. norme generali sull'alimentazione (117, c. 3, lett. v))
 7. norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica (117, c. 3, lett. w))
 8. norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (117, c. 3, lett. z))
 9. ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni (art. 117, lett. o))
 10. ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale (art. 117, lett. o))
-

TAB. 1. *Ipotesi di possibile intreccio tra “norme generali” statali e legislazione regionale*

Potestà statale	Potestà regionale
Norme generali sul commercio con l'estero (117, c. 3, lett. e))	Commercio (117, c. 4, lett. n))
Norme generali sulle attività produttive (117, c. 3, lett. f))	Ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale (art. 117, c. 4, lett. h)); industria in ambito regionale (art. 117, c. 4, lett. m))
Norme generali sul procedimento amministrativo (117, c. 3, lett. i))	
Norme generali sulla tutela della salute (117, c. 3, lett. m)) (Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale)	Assistenza e organizzazione sanitaria (art. 117, c. 4, lett. a)) Valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive di rilevanza regionale e locale (art. 117, c. 4, lett. l)); agricoltura in ambito regionale (art. 117, c. 4, lett. p)); governo del territorio (art. 117, c. 4, lett. q))
Norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo (117, c. 3, lett. q))	
Norme generali sull'alimentazione (117, c. 3, lett. v))	Agricoltura in ambito regionale (art. 117, c. 4, lett. p))
Norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica (117, c. 3, lett. w))	Organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 117, c. 4, lett. b)); definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione (art. 117, c. 4, lett. c)); istruzione e formazione professionali (art. 117, c. 4, lett. e)); ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale (art. 117, c. 4, lett. h))
Norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (117, c. 3, lett. z))	
Ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale (art. 117, lett. o))	