

LE CLAUSOLE DI “CO-LEGISLAZIONE” NEL DISEGNO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI: QUALCHE SPUNTO DI RIFLESSIONE *

MANUELA SALVAGO**
12 GIUGNO 2015

1. Premessa – 2. Una diversa forma di concorso tra legislatore statale e legislatore regionale? – 3. Clausole di co-legislazione e interesse nazionale – 4. Le «disposizioni generali e comuni» – 4.1. La sorte dei “principi fondamentali” – 4.2. Norme generali (sull’istruzione), “principi fondamentali” e disposizioni generali e comuni – 5. Notazioni conclusive.

1. Premessa

Come è noto il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo Renzi nell’aprile scorso, dopo una prima approvazione da parte del Senato l’8 agosto 2014 e la recente approvazione (10 marzo del 2015) da parte della Camera dei Deputati, torna al Senato per l’esame delle modifiche apportate da quest’ultima¹: il percorso di riforma dell’assetto del bicameralismo, del procedimento legislativo e dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, dunque, sembra destinato a non arrestarsi.

Denso è stato e continua ad essere il dibattito su questi temi: le considerazioni che qui si propongono, pertanto, intendono inserirsi all’interno di esso, al fine di fornire qualche ulteriore spunto di riflessione. Tuttavia, il presente contributo non ha come oggetto il ddl costituzionale nella sua interezza, ma si concentrerà su un tema specifico, afferente a quello che potrebbe essere il nuovo riparto delle competenze legislative: ci si riferisce alle c.d. “clausole di co-legislazione”, espressione utilizzata dalla dottrina² per identificare le formule con le quali, nell’ambito del futuro art. 117, secondo comma, Cost., viene delimitata la competenza legislativa statale in ordine a determinati ambiti materiali, così che alla disciplina dei medesimi possa concorrere anche il legislatore regionale.

Nel disegno di revisione costituzionale, infatti, a fronte della soppressione dell’attuale terzo comma dell’art. 117, e del conseguente ed inevitabile tramonto del modello di co-legislazione fondato sul binomio “principi fondamentali statali-dettaglio regionale”, sono state introdotte una serie di ipotesi di concorso tra

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Poiché il testo del ddl cost. è stato modificato in alcune sue parti dalla Camera dei Deputati, adesso il Senato, a norma degli artt. 121, comma 3, e 104 del suo Regolamento, si limiterà a discutere e a deliberare soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti potranno essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati.

² Cfr. S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in www.federalismi.it, n. 24/2014, 17 ss. e 26 ss. L’espressione è adoperata altresì da G. RIVOSCECHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, Relazione svolta al Seminario del “Gruppo di Pisa” sul “La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici”, tenutosi a Roma il 24 novembre 2014, e pubblicata in www.gruppodipisa.it.

legislatore statale e legislatore regionale, variamente denominate, in ordine a diversi ambiti competenziali³. Si tratta, in particolare, delle «disposizioni generali e comuni» per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, nonché sull'istruzione, sulla formazione professionale, sulle attività culturali, sul turismo e sul governo del territorio; del «coordinamento» della finanza pubblica, informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione pubblica, e in materia di protezione civile; delle norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle

³ La competenza concorrente – lo si evince dalla relazione di accompagnamento al ddl costituzionale – è, infatti, accusata di essere la principale causa della difficoltà di delimitare le sfere di competenza del legislatore centrale e del legislatore regionale, con conseguente accrescimento del contenzioso costituzionale Stato-Regioni. Tuttavia, come condivisibilmente rilevato in dottrina (cfr. G. RIVOCCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., 6; E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, par. 3, spec. nt. 13; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it, 4), la maggior parte del contenzioso discende non già dalle materie di competenza concorrente e dalla connessa difficoltà di distinguere i "principi fondamentali" dalle norme che non lo sono (problema indubbiamente rilevante), quanto dalle continue incursioni del legislatore statale, in forza dei titoli di competenza esclusiva a vocazione trasversale, negli spazi attribuiti dalla Costituzione al legislatore regionale e dai numerosi ed inevitabili casi di "intreccio" delle materie ascrivibili alle diverse competenze legislative contemplate dall'art. 117.

In secondo luogo, se anche fosse vero che il contenzioso dinanzi alla Consulta è alimentato principalmente dalla potestà legislativa concorrente, per via dei problemi legati all'individuazione della linea di demarcazione tra la sfera di competenza statale e quella di competenza regionale in relazione alle materie riconducibili a tale tipologia di potestà legislativa, è assai poco comprensibile la scelta di riproporre, con il ddl in esame, forme di concorso tra i legislatori nelle quali il discrimine tra le suddette sfere di competenza è affidato a nozioni non meno "opache" di quella dei "principi fondamentali" dell'attuale potestà legislativa concorrente: si pensi, in particolare, alle «disposizioni generali e comuni» sulle quali si tornerà specificamente più avanti.

Quanto al riparto "principi fondamentali-dettaglio normativo regionale", esso sopravviverebbe confinato ad un'unica ipotesi: quella relativa alla disciplina del «sistema di elezione e [de]i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», di cui all'art. 122, primo comma, Cost.

Ma a ben vedere, la competenza concorrente prevista dalla disposizione costituzionale richiamata presenterebbe una fisionomia diversa da quella attuale: infatti, l'art. 10 del ddl cost. prevede che per questa tipologia di legge – ed altre tassativamente individuate – la funzione legislativa sia esercitata *collettivamente dalle due Camere*. In altri termini, i "principi fondamentali" afferenti alle materie indicate dovrebbero essere individuati attraverso un procedimento "collaborativo", nell'ambito del quale la Camera rappresentativa degli enti territoriali eserciterebbe un ruolo decisivo di ugual peso rispetto a quello ricoperto dalla Camera dei Deputati. Pertanto il problema di cosa si intenda con l'espressione "principi fondamentali" cesserebbe di essere così pressante perché essi saranno, in primo luogo, ciò che lo Stato e gli enti territoriali, attraverso le rispettive istituzioni rappresentative, decideranno insieme che debbano essere: di conseguenza la nozione di "principi fondamentali" assumerebbe carattere prevalentemente procedimentale. Tuttavia, il buon funzionamento di un simile meccanismo deliberativo dipenderà in definitiva dalla conformazione che assumerà il Senato al termine dell'*iter* di riforma costituzionale: infatti, soltanto ove la composizione del Senato sia adeguata a dar voce alle Regioni in seno al procedimento legislativo potrà prendere corpo un vero e proprio procedimento collaborativo che veda coinvolti rappresentanti dello Stato e rappresentanti delle Regioni in sede di adozione della disciplina relativa al «sistema di elezione e [a]i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali».

dipendenze delle amministrazioni pubbliche «tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale»; delle «disposizioni di principio» sulle forme associative dei comuni; delle norme relative a fattispecie di rilievo «strategico» o di «interesse nazionale» e/o «internazionale».

È su di esse e sui nodi problematici che presentano, dunque, che si intende svolgere qualche breve riflessione.

2. Una diversa forma di concorso tra legislatore statale e legislatore regionale?

Se la riforma costituzionale dovesse andare in porto non è difficile prevedere che, soppressa la competenza legislativa concorrente, le clausole di co-legislazione inscritte nelle competenze esclusive statali diverrebbero con ampia probabilità la forma principale di concorso tra legislatore statale e legislatori regionali nel “nuovo” Titolo V: proprio per questa ragione una delle questioni centrali nel dibattito dottrinale si sostanzia nel raffronto tra la futura tecnica di co-legislazione e quella attualmente utilizzata dal comma terzo dell'art. 117 Cost. In sintesi, ci si chiede se le clausole in esame abbiano o meno a che vedere con i “principi fondamentali” delle attuali materie di competenza concorrente.

A tal proposito, occorre svolgere preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale.

Il primo e più scontato elemento di differenziazione tra le clausole di co-legislazione presenti nel “catalogo” delle competenze esclusive statali e i “principi fondamentali” di competenza concorrente è il *nomen iuris*, dal momento che l'espressione “principi fondamentali” non è rinvenibile nel ddl costituzionale in riferimento alle competenze statali esclusive, elencate al secondo comma dell'art. 117 Cost.

In secondo luogo, per la competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. è stato previsto un unico tipo di clausola di co-legislazione (i “principi fondamentali”) per tutte le materie, mentre nel ddl costituzionale figurano diverse clausole, talune con più frequenza di altre, che variano a seconda dall'ambito materiale a cui si riferiscono.

Il terzo elemento che dovrebbe spingere a ritenere, almeno in prima battuta, che le clausole di co-legislazione e i “principi fondamentali” di competenza concorrente costituiscano forme diverse di concorso tra legislatori si ricollega alla diversa concezione dei rapporti tra Stato e Regioni che sta alla base del riparto di competenze legislative nel vigente Titolo V e nel ddl in esame. Le citate clausole, infatti, rispetto al modulo della potestà concorrente attualmente previsto in Costituzione – e delineato (almeno sulla carta) come un concorso vincolato tra sfere di competenza che dovrebbero essere rigorosamente delimitate⁴ – sembrerebbero affidare sostanzialmente allo Stato la conformazione degli spazi a disposizione dell'uno e dell'altro legislatore, con il solo limite negativo di non disciplinare tutta la materia di volta in volta

⁴ Il riparto di competenza concorrente, dopo la riforma del Titolo V del 2001, è, infatti, costruito, in Costituzione, come un riparto tra sfere riservate di potestà legislativa: sul punto sia consentito rinviare a M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Aracne, Roma, 2014, cap. II.

interessata⁵. Si tratta, dunque, di forme di co-legislazione che consentono al legislatore centrale margini di azione più ampi, in accordo con la concezione statocentrica dei rapporti tra Stato ed enti territoriali che attraversa il ddl costituzionale presentato dal Governo Renzi e che emerge inequivocabilmente dall'art. 31 del ddl medesimo. Tale disposizione, in particolare, mira a introdurre al quarto comma dell'art. 117 Cost. la c.d. "clausola di supremazia", grazie alla quale, su proposta del Governo, il legislatore centrale potrà intervenire in materie non riservate alla sua competenza esclusiva «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Così, laddove il ddl costituzionale dovesse giungere alla definitiva approvazione, la leva dell'interesse nazionale, cancellata dalla riforma costituzionale del 2001, tornerà a costituire il *passerpartout* che consentirà al legislatore statale di fuoriuscire dalla propria sfera di competenza. Tanto basta per poter affermare, in accordo con la maggior parte della dottrina⁶, che «ad una visione d'insieme, la riforma prefigura un modello di autonomismo che abbandona del tutto ogni ambizione "federalista" e imprime ai rapporti fra Stato ed enti territoriali un tratto marcatamente centralistico, specie con riguardo all'esercizio della funzione legislativa»⁷.

Infine, dal combinato disposto del nuovo secondo comma e del nuovo sesto comma dell'art. 117 discende che in relazione alle clausole di co-legislazione, a differenza di quanto è previsto ad oggi in relazione ai "principi fondamentali" delle materie di legislazione concorrente, allo Stato spetta la potestà normativa regolamentare.

Tuttavia, non appena si provi ad istituire un raffronto tra le due forme di concorso tra legislatori in esame, che tenga in adeguata considerazione la prassi sui "principi fondamentali" di competenza concorrente, pare indebolirsi quella presunzione di diversità tra di esse che la dottrina ha adombrato proprio sulla base di alcuni degli elementi sopra richiamati⁸. Infatti, non può più affermarsi con certezza che le clausole di co-legislazione previste dal secondo comma del nuovo art. 117 siano qualcosa di *sostanzialmente* diverso rispetto ai "principi fondamentali" o che funzioneranno in modo differente. A ben vedere,

⁵ Diversamente perderebbe di significato la distinzione tra le materie in cui la competenza esclusiva statale è limitata alle «disposizioni generali e comuni» o a quelle «di principio» etc. dalle altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Senza considerare che la possibilità, per lo Stato, di "coprire" tutti gli ambiti sui quali insistono le clausole di co-legislazione mal si concilierebbe con il fatto che il ddl individua titoli di competenza espressamente riservati alle Regioni parzialmente corrispondenti a quelli delle clausole di co-legislazione. Sul punto cfr. G. RIVOSECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., 4.

⁶ Cfr. P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2014, 3; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *www.astrid-online.it*, n. 8/2014, 16; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in *www.issirfa.cnr.it*.

⁷ Così G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., 16.

⁸ Ci si riferisce a G. RIVOSECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., 6, laddove indica tra le ragioni a sostegno della presunta diversità di funzionamento tra le due forme di co-legislazione «il diverso tenore letterale» delle clausole.

affermazioni di tal genere comportano l'onere di dimostrare che esista una nozione precisa di "principi fondamentali" dalla quale poter muovere per enucleare le differenze tra di essa e ciascuna delle clausole di co-legislazione: ma si tratta di una *probatio diabolica*, dal momento che nella giurisprudenza costituzionale non è dato rinvenire, come è noto, una nozione univoca di "principi fondamentali" bensì più nozioni, che spesso variano anche in riferimento alla medesima materia. Da questo punto di vista, semmai, sembra che il legislatore di revisione, nella piena consapevolezza della prassi relativa ai "principi fondamentali", abbia preferito "spacchettare" le diverse nozioni elaborate dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento a tali norme e abbinare ciascuna di esse all'ambito materiale a cui, a suo avviso, si attaglierebbe maggiormente. Così le «disposizioni generali e comuni» richiamano alla mente la giurisprudenza costituzionale che, facendo leva su un criterio di tipo strutturale, ha configurato i "principi fondamentali", in particolar modo in materia di "governo del territorio" e di "tutela della salute", come norme "generalì"⁹, escludendo che tali possano essere le «statuizioni al più basso grado di strattezza»¹⁰; le «disposizioni di principio», a loro volta, appaiono maggiormente vicine alla nozione di "principi fondamentali" quali norme che, ad avviso dei giudici costituzionali, dovrebbero limitarsi a prescrivere «criteri ed obiettivi», la cui attuazione spetterebbe ai legislatori regionali¹¹; il rilievo «nazionale» degli interessi, poi, corrisponde ad uno dei criteri di individuazione dei "principi fondamentali" utilizzati dalla Corte costituzionale, soprattutto nella giurisprudenza in materia di "coordinamento della finanza pubblica"¹²; più in

⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 129 del 2006, § 7.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 121 del 2010, § 6.1 e § 8 del *Cons. in dir.*; sent. n. 8 del 2011, § 1.1.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 150 del 2011, § 4 del *Cons. in dir.*; sent. n. 224 del 2012, § 4.5 del *Cons. in dir.*

Nella sent. n. 424 del 2004, in particolare, le norme poste dallo Stato in materia di "ordinamento sportivo" vengono qualificate alla stregua di "principi fondamentali" in quanto pongono «regole generali» (Corte cost. sent. n. 424 del 2004, § 9 del *Cons. in dir.*).

¹⁰ Corte cost. sent. n. 231 del 2012, § 3.1 del *Cons. in dir.*

¹¹ Si tratta di un criterio applicato dalla Corte prevalentemente in relazione alle materie "tutela della salute" (cfr. Corte cost. sent. n. 181 del 2006, § 9.2 del *Cons. in dir.*, e sent. n. 430 del 2007, § 4.2.1 del *Cons. in dir.*), "governo del territorio" (cfr. Corte cost. sent. n. 341 del 2010, § 4 del *Cons. in dir.*; sent. n. 278 del 2010, § 18.2 del *Cons. in dir.*; sent. n. 272 del 2013, § 7.1 del *Cons. in dir.*) e "coordinamento della finanza pubblica" (cfr. Corte cost. sent. n. 284 del 2009, § 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, § 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 156 del 2010, § 5.2 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, § 8.5 del *Cons. in dir.*). In riferimento a quest'ultimo ambito tale criterio è stato utilizzato soprattutto fino al 2010: successivamente, anche in ragione dell'aggravarsi della crisi economico-finanziaria del nostro Paese, la Consulta ha avallato interventi legislativi statali particolarmente pervasivi.

Infine, a proposito delle «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» occorre sottolineare il fatto che nell'ultima versione del testo del ddl cost., approvata dall'assemblea della Camera dei Deputati, in seconda lettura, nella notte tra il 14 e il 15 febbraio 2015, tali disposizioni dovranno essere contenute in una legge approvata «collettivamente» dai due rami del Parlamento. Di conseguenza, per tali norme vale il ragionamento svolto per i "principi fondamentali" del nuovo art. 122, primo comma, Cost., ovvero anche per esse verrebbe in rilievo una nozione innanzitutto *procedimentale* (vedi *supra* nt. 3).

¹² Cfr. *ex plurimis* Corte cost. sent. n. 376 del 2003, § 3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 35 del 2005, § 4 del *Cons. in dir.*; sent. n. 417 del 2005, § 5.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 16 del 2010, § 2 del *Cons. in dir.*; ord. n. 285 del 2007; sent. n. 237 del 2008, § 17 del *Cons. in dir.*; sent. n. 237 del 2009, § 17 del *Cons. in dir.*; sent. n. 284 del 2009, del *Cons. in dir.*; sent. n. 16 del

generale, la clausola di co-legislazione consistente nelle norme «tese ad assicurare l'uniformità [della disciplina] sul territorio nazionale» pare ricollegarsi alla concezione dei “principi fondamentali” come norme volte a tutelare le istanze di unitarietà sottese ad una determinata materia¹³; infine, nel “nuovo” riparto di competenze legislative disegnato nel ddl Cost. sembra potersi rinvenire anche la c.d. tecnica del “ritaglio” normativo usata dalla giurisprudenza costituzionale per identificare i “principi fondamentali” di alcune materie di competenza concorrente (in particolar modo con riguardo alle “professioni”¹⁴ e all’“istruzione”¹⁵), consistente nell’individuare in astratto “parti” di materia spettanti al legislatore statale: è il caso, ad esempio, del “nuovo” riparto in materia di beni culturali e paesaggistici, in relazione ai quali la «tutela e [la] valorizzazione» sono affidate al legislatore centrale mentre la disciplina della «promozione» spetta al legislatore regionale.

Quanto detto potrebbe indurre a ritenere che il ddl “Renzi” abbia compiuto un passo in avanti rispetto all’attuale art. 117, terzo comma, Cost., perché piuttosto che mantenere in vita, almeno sulla carta, un solo criterio di distinzione tra la sfera di competenza statale e quella regionale con riguardo ad una pluralità di materie, con l’elevato rischio che tale criterio venga declinato nei modi più disparati dalla giurisprudenza costituzionale, ha optato per una differenziazione *ab origine* delle clausole di co-legislazione, che potrebbero, dunque, sottendere specifiche e differenti modalità di riparto interno alle materie a cui queste ultime afferiscono, ciascuna adatta alle peculiarità che l’ambito di riferimento presenta.

Ma a ben vedere si tratta solo di un *apparente* miglioramento del riparto di competenze legislative. E ciò per diverse ragioni.

Innanzitutto l’abbinamento dei diversi tipi di clausole agli ambiti di co-legislazione individuati dal ddl “Renzi” corrisponde solo parzialmente a quello

2010, § 2 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, § 8.6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 141 del 2010, § 3.2 del *Cons. in dir.*

¹³ Ci si riferisce, in particolare, alla giurisprudenza costituzionale che ha “salvato” le norme regionali che non intaccavano, ad avviso della Corte, le esigenze unitarie alla tutela delle quali sarebbe preordinata la competenza legislativa dello Stato, in special modo in materia di “governo del territorio” (cfr., tra le altre, sentt. 307 del 2003, § 19 del *Cons. in dir.*; n. 324 del 2003 § 3 del *Cons. in dir.*; n. 196 del 2004, § 21 del *Cons. in dir.*; n. 103 del 2006, § 10.1 del *Cons. in dir.*; 314 del 2009, § 2.2 del *Cons. in dir.*).

Occorre, tuttavia, porre in rilievo che un’interpretazione letterale della clausola relativa alle norme «tese ad assicurare l’uniformità [della disciplina] sul territorio nazionale» comporterebbe la legittimità di qualsiasi norma volta a regolamentare il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche purché sia posta dallo Stato in riferimento a tutto il territorio nazionale, indipendentemente dagli interessi o dalle ragioni sottese alla sua adozione. Pertanto, la funzione di garanzia dell’uniformità di una disciplina che tali norme sarebbero chiamate a svolgere non le qualifica sotto un profilo particolare.

¹⁴ Spetta allo Stato, secondo la Consulta, l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (cfr. ad es. Corte cost. sentenze n. 353 del 2003; nn. 424, 355 e 319 del 2005; n. 40 del 2006), la disciplina dei titoli necessari per l’esercizio delle professioni (Corte cost. sentenza n. 153 del 2006) e l’istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali per l’esercizio di attività professionali (tra le tante, cfr. Corte cost. sentenza n. 355 del 2005).

¹⁵ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. sentt. n. 200 del 2009, § 24 del *Cons. in dir.*; n. 308 del 2012, § 3.4 del *Cons. in dir.*; n. 92 del 2011, § 5 del *Cons. in dir.*; n. 147 del 2012, § 3 del *Cons. in dir.*; n. 62 del 2013, § 4.1 del *Cons. in dir.*

operato dalla giurisprudenza costituzionale tra le diverse nozioni di “principi fondamentali” e le “materie” alle quali esse sono riferite: si pensi al “governo del territorio” e alla “tutela della salute”, in relazione alle quali sono state offerte una pluralità di nozioni di “principi fondamentali”, che a rigore non dovrebbero corrispondere ad un’unica clausola di co-legislazione, quella delle «disposizioni generali e comuni», come invece vorrebbe il nuovo art. 117, secondo comma, Cost.

In secondo luogo, è evidente che il tentativo di differenziare le forme di concorso tra legislatore statale e regionale non è portato sino in fondo dal progetto di riforma: tra le clausole di co-legislazione, infatti, figurano le citate «disposizioni generali e comuni» che si riferiscono a ben otto ambiti materiali diversi, così riproponendo i problemi legati alla individuazione di un unico criterio di distinzione tra le sfere di competenza dei legislatori “concorrenti” da applicarsi a differenti “materie”, nonostante ciascuna di esse presenti caratteristiche proprie.

Occorre, poi, rilevare che alcune clausole di co-legislazione, come quelle relative al “coordinamento” (sia della finanza pubblica, sia informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione pubblica, sia in materia di protezione civile), richiamano non una specifica nozione di “principi fondamentali”, ma tante e diverse nozioni, tutte utilizzate dalla giurisprudenza costituzionale per esprimere la medesima funzione di “coordinamento”¹⁶.

Senza considerare, infine, che la denominazione di alcuni titoli di intervento statale – come nel caso delle «disposizioni generali e comuni», o delle norme «tese ad assicurare l’uniformità [della disciplina] sul territorio nazionale», o del «coordinamento», è di per sé foriera di problemi interpretativi non meno rilevanti di quelli incontrati sino ad oggi dagli interpreti in relazione alla competenza statale a determinare i “principi fondamentali” delle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. Quanto detto trova conferma nel fatto che – come si avrà modo di vedere più avanti – in dottrina si è già animato un fitto dibattito in ordine al significato da attribuirsi, in particolare, alla clausola delle «disposizioni generali e comuni».

In conclusione, non sembra che gli attuali problemi posti dai “principi fondamentali” di competenza concorrente possano trovare soluzione per mano della riforma costituzionale *così per come si presenta oggi*, ma è più probabile che tenderanno inevitabilmente a riproporsi in riferimento alle ipotesi di co-legislazione previste dal ddl “Renzi”: con ciò mancando l’obiettivo – dichiarato nella relazione di accompagnamento al ddl costituzionale – di una semplificazione del riparto di competenze legislative finalizzata ad una riduzione del contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale¹⁷.

3. Clausole di co-legislazione e interesse nazionale

Una questione che merita di essere presa in considerazione per le ricadute che può avere sull’interpretazione delle clausole di co-legislazione è quella del rapporto tra di esse e la *supremacy clause*, che secondo il ddl “Renzi” sarebbe azionabile da parte dello Stato ogni qualvolta lo richieda «la

¹⁶ Sul punto sia consentito rinviare ancora una volta a M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, cit., 212 ss.

¹⁷ Cfr. quanto detto *supra*, nt. 2.

tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

Infatti non può sfuggire che proprio sull'«interesse nazionale» della disciplina è, altresì, costruito l'ambito di competenza legislativa statale in relazione ad alcune delle clausole in esame: si tratta specificamente della competenza sulle «infrastrutture strategiche e [le] grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza» nonché sui «porti e [gli] aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale (art. 117, comma 2, lett. z). Di conseguenza, in forza di tali titoli di intervento, lo Stato ben potrebbe adottare in futuro discipline normative per ragioni di «interesse nazionale» senza ricorrere alla *supremacy clause* e al relativo procedimento legislativo eventualmente «aggravato»¹⁸: ovvero potendo scegliere tra le diverse fonti normative – leggi, decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti – di cui legittimamente dispone ai fini dell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva.

Alla lettura sistematica delle clausole di co-legislazione e della *supremacy clause* si collega, inoltre, un ulteriore ordine di considerazioni. Come accennato, la riforma costituzionale prevede uno specifico procedimento legislativo per le ipotesi nelle quali lo Stato ritenga di dover adottare una disciplina di «interesse nazionale» (o ai fini della «tutela giuridica o economica della Repubblica»). Tale procedimento, secondo il nuovo art. 70, quarto comma, Cost., dovrebbe essere attivato dal Governo, e nel caso in cui il Senato apportasse modifiche (approvate a maggioranza assoluta dei suoi componenti) al disegno di legge, la Camera dei Deputati potrebbe non conformarsi a queste ultime solo deliberando, a sua volta, a maggioranza assoluta dei propri componenti. L'abbinamento del procedimento legislativo illustrato alla *supremacy clause*, dunque, dovrebbe escludere che il legislatore centrale possa utilizzare le clausole di co-legislazione diverse da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lett. z), per porre norme volte *esclusivamente* alla tutela dell'«interesse nazionale»: con la conseguenza che ove si voglia ammettere che allo Stato sia consentito perseguire tale finalità ricorrendo anche a suddette clausole, si rende al contempo necessario individuare ulteriori criteri di delimitazione dell'ambito di competenza statale, quali, ad esempio una determinata struttura delle norme adottate¹⁹. Tale conclusione è imposta dall'applicazione della logica uguale e contraria rispetto a quella utilizzata sopra per affermare che, laddove una clausola di co-legislazione concerna l'«interesse nazionale», essa consente allo Stato di fare a meno di ricorrere alla clausola di supremazia per assolvere alla medesima finalità.

4. Le «disposizioni generali e comuni»

¹⁸ Cfr. art. 10, comma 4, A.C. 2613 (ossia quello che dovrebbe essere il futuro art. 70, quarto comma, Cost.).

¹⁹ Quindi le «disposizioni generali e comuni» dovrebbero essere norme volte alla salvaguardia di esigenze unitarie ma, ad esempio, caratterizzate dalla non autoapplicatività o dal fatto che si limitano a indirizzare il legislatore regionale, necessitando poi di uno svolgimento da parte di quest'ultimo. Sul punto si tornerà nel par. 5, anche per evidenziare i profili problematici che pone una simile ipotesi interpretativa.

La clausola relativa alle «disposizioni generali comuni» costituisce indubbiamente una tra le novità del ddl costituzionale “Renzi” che più ha riscosso interesse da parte della dottrina, anche in ragione del fatto che essa appare con maggiore frequenza delle altre clausole di co-legislazione – quali il “coordinamento” o le “disposizioni di principio” etc. – nell’elenco di competenze esclusive del legislatore centrale previsto dalla riforma *in itinere*.

Al riguardo, le riflessioni dottrinali si sono appuntate, innanzitutto, sul significato da attribuirsi alla scelta del sostantivo “disposizioni”, il quale – a seguito delle modifiche apportate al testo del ddl in Senato – è subentrato a quello utilizzato nell’originaria versione del ddl, ovvero “norme”. In particolare è stato fatto notare che trattandosi di “disposizioni” e non più di “norme”, le «disposizioni generali e comuni» dovrebbero essere espressamente poste dal legislatore e non desumibili dalla legislazione vigente²⁰. L’interessante tesi interpretativa proposta, tuttavia, necessita di qualche precisazione. Infatti, le materie in relazione alle quali al legislatore statale spetterebbe dettare le «disposizioni generali e comuni» sono attualmente del tutto o in parte (nel solo caso dell’“istruzione”) materie di competenza concorrente, con la conseguenza che oggi il legislatore regionale può desumerne i “principi fondamentali” dalla legislazione statale. Pertanto, laddove entrasse in vigore la riforma costituzionale, le medesime norme desunte da disposizioni vigenti non cesserebbero all’improvviso di essere vincolanti per le Regioni, e ciò in forza del principio di continuità affermato da questa Corte nella sua giurisprudenza²¹. Esse, dunque, rimarranno in vigore fino a quando il legislatore statale non deciderà di adottare le “nuove” «disposizioni generali e comuni»: soltanto per queste nuove norme, quindi, potrà valere quanto osservato in dottrina, ovvero che esse dovranno essere espressamente poste dal legislatore centrale. Con ciò, ovviamente, non si vuol dire che a vincolare il legislatore regionale saranno solo le *disposizioni* statali e non le *norme* da esse ricavabili, ma soltanto che non saranno configurabili alla stregua di «disposizioni generali e comuni» norme statali senza disposizione, ossia norme generali ricavate induttivamente da disposizioni in grado di porre solo norme particolari²², poiché la norma generale dovrà fondarsi su una disposizione immediatamente in grado di esprimerla²³.

²⁰ Cfr. G. RIVISECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, cit., 8.

²¹ Ci si riferisce al principio di continuità sia sotto il profilo normativo (cfr. sentt. n. 13 del 1974, § 2 del *Cons. in dir.*, e n. 376 del 2002, § 4 del *Cons. in dir.*, laddove la Corte afferma che in virtù di tale principio «restano in vigore le norme [statali] preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall’autorità dotata di competenza nel nuovo sistema»), sia sotto il profilo istituzionale, legato alle ipotesi nelle quali vengono in rilievo norme che riguardano l’erogazione di servizi finalizzati alla garanzia di diritti fondamentali quali quello all’istruzione (cfr. sent. n. 13 del 2004, § 4 del *Cons. in dir.*).

²² In quest’ottica le nuove «disposizioni generali e comuni» non potrebbero essere ricavate attraverso il processo ermeneutico di “astrazione generalizzatrice” (V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, 49) fino ad oggi in larga parte utilizzato per desumere i “principi fondamentali” dalla legislazione statale vigente negli ambiti affidati dalla Costituzione alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

²³ Come ha rilevato S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 31.

In secondo luogo, l'attenzione della dottrina si è concentrata sugli aggettivi "generali" e "comuni", dai quali dovrebbero trarsi i caratteri di tali clausole di co-legislazione.

Quanto al primo di essi, una parte della dottrina lo ha inteso come limite (incerto) alla pervasività dell'intervento del legislatore statale nelle materie sulle quali incidono le clausole *de quibus*, senza però riuscire a chiarire se la "generalità" si riferisca alla struttura nomologica delle disposizioni di competenza statale o se sia correlata alla funzione alla quale esse dovrebbero assolvere²⁴. In realtà più che di una vera e propria proposta interpretativa dell'espressione "disposizioni *generalis*" si tratta di una posizione dottrinale tesa a mostrare, da un lato, l'esistenza di un confine oltre il quale la potestà legislativa statale non potrebbe estendersi qualora vengano in rilievo materie sulle quali insiste tale clausola di co-legislazione, e dall'altro, a rilevare la debolezza di tale limite alla competenza del legislatore centrale²⁵, a causa della sua connaturata relatività²⁶.

Un'altra parte della dottrina, invece, ha tentato la strada dell'accostamento della clausola in parola alle "norme generali" sull'istruzione attualmente previste dalla lett. n) dell'art. 117, secondo comma, Cost., così per come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale. Da ciò alcuni Autori hanno fatto discendere che la "generalità" – alla stregua di quanto affermato in alcune pronunce della Corte costituzionale²⁷ – equivale alla autoapplicatività delle norme alle quali si riferisce, che pertanto si distinguono dagli attuali "principi fondamentali" in quanto questi ultimi dovrebbero limitarsi ad informare altre norme e ad orientarle²⁸. Alcuni Autori, invece, sono ricorsi al parallelismo tra norme generali sull'istruzione/disposizioni generali per inferirne che in entrambi i casi si tratta di norme che descrivono la "struttura portante" o la "struttura essenziale" della materia a cui afferiscono²⁹. L'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale ha offerto con riguardo alle "norme generali sull'istruzione", però, non sembra trasponibile, così per come tratteggiata oggi, alla formula «disposizioni generali e comuni» utilizzata nel ddl "Renzi": e ciò non solo perché quest'ultima riguarda ambiti ulteriori rispetto a quello dell'istruzione, con la conseguenza di un inevitabile futuro adattamento della clausola stessa alle peculiarità delle singole materie (come avvenuto con i "principi fondamentali"), ma soprattutto perché la richiamata giurisprudenza opera in un contesto nel

²⁴ V. A. STERPA, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente?*, in www.federalismi.it, n. 22/2014, 6.

²⁵ Segnalata anche da S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 32, nt. 76.

²⁶ Che la generalità sia una caratteristica "relativa" delle norme, e specialmente dei principi, in quanto graduabile, è considerazione rintracciabile, tra gli altri, in L. PRIETO SANCHIS, *Sobre principios y normas, Problemas del razonamiento juridico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, 57.

²⁷ Cfr. *infra* par. 4.2.

²⁸ Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, Relazione svolta al Seminario AIC su "I costituzionalisti e le riforme", tenutosi a Milano il 28 aprile 2014, e pubblicata su www.rivistaaic.it, 2/2014, 11, nonché G. RIVOSECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., 8.

²⁹ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, Relazione svolta al Seminario AIC su "I costituzionalisti e le riforme", tenutosi a Milano il 28 aprile 2014, e pubblicata su www.issirfa.cnr.it.

quale è necessario distinguere tra norme generali e “principi fondamentali”, ovvero in un contesto totalmente diverso da quello che reca il ddl “Renzi”, caratterizzato dalla soppressione della competenza concorrente³⁰.

Per quanto concerne l’aggettivo “comuni”, anche di esso sono state offerte più interpretazioni. In particolare, vi è stato chi ha proposto di intenderlo in senso *procedimentale*, di talché “comuni” dovrebbero essere solo le disposizioni poste insieme da Stato e Regioni, tramite procedimenti collaborativi³¹. Al riguardo, tuttavia, si concorda con chi ha rilevato che, nell’ambito del ddl costituzionale in esame, «il regime di collaborazione della rappresentanza delle autonomie territoriali alla funzione legislativa è [...] rigorosamente disciplinato dalle norme concernenti le forme di partecipazione del Senato alla funzione legislativa, senza che possano residuare ulteriori spazi»³².

Qualche Autore, invece, sembra interpretare l’aggettivo “comuni” in riferimento ai destinatari e all’ambito di applicazione territoriale delle disposizioni in esame, nel senso che le leggi statali non possono che essere comuni a tutto il Paese³³: tale tesi interpretativa, però, pur non prestando il fianco ad obiezioni circa la sua correttezza sul piano teorico, offre come unico elemento utile a circoscrivere la competenza statale la necessità che la disciplina adottata in forza di essa concerna *tutto il territorio nazionale* e non solo una o alcune parti di esso. In definitiva, si tratta di una proposta interpretativa che, ad avviso di chi scrive, non appare idonea ad arginare la *vis espansiva* del legislatore statale³⁴.

In ultimo, merita di essere preso in considerazione anche quell’orientamento che, azzerando la valenza degli aggettivi “generali e comuni” che dovrebbero qualificare la “parte” di competenza statale in determinate materie, riconosce al legislatore centrale il potere «di definire pressoché liberamente l’area di estensione della disciplina regionale» nei medesimi ambiti, fino a spingere le Regioni entro gli angusti confini della «mera attuazione-integrazione»³⁵. Come si è già detto al par. 2, però, una simile ricostruzione

³⁰ Come fa notare S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 31. Sul punto si tornerà a breve.

³¹ Ci si riferisce all’interessante tesi di C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in www.issirfa.cnr.it.

³² Così S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 31.

³³ Cfr. A. STERPA, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell’ambiente?*, cit., 6.

³⁴ Certamente si tratta di un’interpretazione che escluderebbe in radice la possibilità, per il legislatore centrale, di adottare norme quali quelle sulle “zone a burocrazia zero” di cui all’art. 43 del d.l. n. 78 del 2010 (dichiarato incostituzionale dalla Consulta nella parte in cui era destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si fossero svolti entro l’ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale: cfr. sent. n. 232 del 2011): tuttavia la gran parte delle norme statali concerne tutto il territorio nazionale, ragione per cui la tesi interpretativa richiamata non pare adeguata a circoscrivere significativamente la competenza statale relativa alle «disposizioni generali e comuni».

³⁵ Cfr. G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, cit., 6., il quale giunge a queste conclusioni sulla base di un parallelismo con le “norme generali” in materia di istruzione così come interpretate dalla Corte costituzionale (sent. n. 279 del 2005) e con le “norme generali” che ai sensi dell’art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988, dovrebbero regolare la materia

delle clausole di co-legislazione – e quindi anche delle «disposizioni generali e comuni» – svuoterebbe di significato sia la scelta del legislatore di revisione costituzionale di non affidare *in toto* certe materie allo Stato, individuando solo la “parte” di sua competenza, sia la previsione esplicita, tra le competenze legislative regionali, di titoli di intervento parzialmente corrispondenti agli ambiti ai quali attengono le clausole di co-legislazione, e soprattutto le «disposizioni generali e comuni».

La dottrina, infine, si è interrogata sulla valenza della autoqualificazione, da parte del legislatore statale, delle norme che pone quali «disposizioni generali e comuni» di una materia. A tal proposito, è stato rilevato che starebbe proprio nella maggiore incidenza dell’autoqualificazione legislativa ai fini dell’individuazione di tali norme una delle differenze rinvenibili tra di esse e i “principi fondamentali” di competenza concorrente, sulla scia di quanto ha affermato la Corte costituzionale in alcune pronunce in materia di istruzione³⁶. Ma la valorizzazione dell’autoqualificazione legislativa, per quanto sia auspicabile con riguardo alle «disposizioni generali e comuni»³⁷, non sembra che possa discendere dall’accostamento tra queste ultime e le “norme generali” sull’istruzione, come interpretate dalla Consulta. E ciò innanzitutto perché la sovrapposibilità delle due tipologie di norme richiamate non è dimostrata né è facilmente dimostrabile, dal momento che, anche con specifico riferimento alla materia “istruzione”, lo scenario odierno non coincide affatto con quello prefigurato dalla riforma “Renzi”, la quale elimina sia le “norme generali” che i “principi fondamentali” e al posto delle une e degli altri introduce solo le «disposizioni generali e comuni». In secondo luogo, nelle sentenze della Corte in cui è stato attribuito rilievo all’autoqualificazione legislativa ai fini dell’individuazione delle “norme generali” sull’istruzione essa non costituiva l’unico argomento sul quale veniva fondato il riconoscimento di tali norme³⁸. Dunque, pur essendo vero che i giudici costituzionali hanno valorizzato l’autoqualificazione legislativa nell’ambito del procedimento di individuazione di tali norme, in ultima analisi non è stato detto nulla di sostanzialmente diverso da ciò che vale per i “principi fondamentali”: ovvero che dette norme *non* possono essere identificate *solo* sulla base della mera autoqualificazione legislativa.

delegificata. Anche N. ZANON, *Prime note sulle “norme generali” statali, sul rispetto dell’interesse nazionale e sulla legislazione di “rilievo” (o di “ambito”, o di “interesse”) regionale nel progetto di riforma dell’art. 117 Cost.*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2003, 2 e 3, ha sostenuto – con riferimento, però, al disegno di legge costituzionale di «riforma della riforma» del Titolo V, approvato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2003 – che le “norme generali” di competenza statale possono conformare liberamente lo spazio a disposizione delle Regioni nelle materie sulle quali incidono.

³⁶ V. G. RIVOCCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, cit., 8.

³⁷ Così come lo sarebbe stata anche per i “principi fondamentali” di cui all’attuale terzo comma dell’art. 117, Cost.: sul punto cfr. E. GIANFRANCESCO, *La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia*, cit., par. 6.1, laddove fa notare che l’autoqualificazione si tradurrebbe in «una auto-limitazione che escluderebbe la possibilità per lo Stato di qualificare, in sede di contenzioso costituzionale, disposizioni diverse da quelle auto-qualificate come principi in grado di vincolare la legislazione regionale, fermo restando ovviamente, sulla base di un criterio sostanziale, la valutazione della Corte sull’effettiva rispondenza dell’auto-qualificazione alla reale natura di principio della norma».

³⁸ Corte cost. sent. n. 308 del 2012, § 3.4 del *Cons. in dir.*

4.1. La sorte dei “principi fondamentali”

Il quadro sinteticamente ricostruito in ordine alle principali questioni affrontate nell’ambito del dibattito dottrinale sulle «disposizioni generali e comuni» mostra come l’interpretazione di esse è un’operazione non meno difficile di quella che oggi deve compiere chi si accosti ai “principi fondamentali” di competenza concorrente. A ben vedere, la scelta di attribuire al legislatore statale la potestà legislativa in relazione a tali clausole, lungi dal semplificare il riparto di competenze legislative, si limita a spostare il problema dalla ricerca del significato dell’espressione “principi fondamentali” alla ricerca di quello delle future “disposizioni generali e comuni”.

Pertanto, al fine di far luce su queste ultime, si ritiene che possa essere utile formulare qualche giudizio prognostico su come esse verosimilmente funzioneranno, ovvero su come probabilmente si atteggerà il riparto di competenza tra legislatore centrale e legislatore regionale in relazione alle «disposizioni generali e comuni» individuate nel ddl costituzionale in riferimento ad una pluralità di ambiti materiali. Mettere a fuoco lo scenario che presumibilmente si realizzerà con riguardo a tale forma di concorso dei legislatori, infatti, può stimolare una riflessione sull’opportunità di ricorrere a clausole di questo tipo per ripartire le competenze legislative tra Stato e Regioni, o di conformarle diversamente, o, ancora, di apportare modifiche ad altre parti della riforma *in itinere* (si pensi alla composizione e al ruolo del Senato) in modo che possano contribuire al miglior funzionamento possibile delle clausole in esame.

Tale giudizio prognostico, tuttavia, non può che muovere da una lettura sistematica delle novità contenute nel ddl “Renzi” in ordine ai rapporti tra Stato e Regioni nel futuro Titolo V della Costituzione. Al riguardo è sufficiente richiamare la nuova formulazione dell’art. 117, secondo comma, che attrae nella sua orbita una serie di materie attualmente rientranti nella competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni; la soppressione della competenza concorrente; l’introduzione della clausola di supremazia, collegata, tra le altre, a ragioni di “interesse nazionale”; lo scarso peso decisivo attribuito alla Camera che dovrebbe rappresentare in particolar modo le Regioni, ai fini dell’adozione di leggi di interesse regionale: a ben vedere, si tratta di un quadro che rivela la *ratio* statocentrica del ddl costituzionale, nonché la chiara volontà del legislatore di riforma di non concedere alle Regioni nulla di più, in termini di autonomia, di quello che spetta loro ad oggi, se non addirittura di ridurre gli spazi di cui esse attualmente dispongono.

Sulla scorta delle considerazioni svolte è abbastanza facile immaginare che le «disposizioni generali e comuni» – che incidono su materie attribuite, nel vigente quadro costituzionale, alla competenza concorrente di cui all’art. 117, terzo comma – sono destinate ad “ereditare” la funzione di tutela delle istanze unitarie che in relazione ai medesimi ambiti è svolta, ad oggi, dai “principi fondamentali”. E d’altronde l’unica alternativa ad un simile scenario comporterebbe che tale funzione venga in futuro affidata alla *supremacy clause* prevista dal nuovo quarto comma dell’art. 117 Cost. Questa ipotesi, seppure appare in grado di recare dei benefici al funzionamento delle clausole di co-

legislazione³⁹, pone, però, due gravi inconvenienti: il primo è che l'attivazione della clausola di supremazia richiede l'utilizzo di una fonte normativa ben precisa – la legge – e di un procedimento altrettanto specifico, che necessita di una delibera a maggioranza assoluta della Camera qualora il Senato si esprima in senso difforme al ddl, mentre in relazione alle clausole di co-legislazione il legislatore centrale potrebbe fare ricorso a fonti normative diverse, tra le quali, in primo luogo, il decreto-legge. Pertanto è prevedibile che quest'ultimo, per assolvere a tale funzione, preferirà fare ricorso alle «disposizioni generali e comuni», in modo da poter utilizzare strumenti normativi di cui non disporrebbe nell'ipotesi di attivazione della clausola di supremazia. In secondo luogo, proprio il fatto che la *supremacy clause* necessita di uno specifico procedimento legislativo comporta che le norme che oggi costituiscono “principi fondamentali” nelle materie di competenza concorrente continuerebbero, sì, a vincolare le Regioni in forza del principio di continuità normativa ed eventualmente istituzionale (ove venissero in rilievo la necessità di salvaguardare diritti fondamentali)⁴⁰, ma nulla proibirebbe al legislatore regionale di appropriarsi degli “spazi” da esse occupati nelle more di un'eventuale attivazione della clausola di supremazia da parte dello Stato. E quest'ultima ipotesi, per le ragioni sopra esposte, non sembrerebbe conciliarsi con il *favor* per il legislatore centrale sotteso al disegno di riforma costituzionale.

In definitiva, lo scenario più probabile, nel caso andasse in porto la riforma costituzionale *in itinere*, è che alle «disposizioni generali e comuni» spetterà tutelare le istanze di unitarietà sottese alle materie a cui tali clausole sono riferite dal nuovo art. 117, secondo comma, Cost., con la conseguenza che le norme che ad oggi sono qualificabili come “principi fondamentali” continueranno a vincolare le Regioni nella misura in cui saranno configurabili alla stregua di «disposizioni generali e comuni» relative ad uno degli ambiti individuati dal legislatore di riforma⁴¹.

4.2. Norme generali (sull'istruzione), “principi fondamentali” e disposizioni generali e comuni

Nel paragrafo precedente sono state illustrate le ragioni che spingono ragionevolmente a presumere che le «disposizioni generali e comuni» del ddl “Renzi” saranno chiamate a svolgere la funzione che attualmente è ricoperta dai “principi fondamentali” di competenza concorrente. A questo punto si può provare a completare tale giudizio prognostico specificando ciò che il legislatore statale potrà fare sulla base di tali clausole. Al riguardo si ritiene che qualche spunto interessante possa trarsi dall'esame della giurisprudenza costituzionale

³⁹ In quanto, come rilevato da E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., par. 7, con riguardo al rapporto tra clausola di supremazia e competenza concorrente, la prima, «liberando la competenza ripartita di pesi ed oneri impropri, di assicurazione di esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento» permetterebbe agli odierni “principi fondamentali” – così come alle future “disposizioni generali e comuni” – di «recuperare uno statuto più consono a quella che dovrebbe essere la loro natura».

⁴⁰ Cfr. quanto si è detto a tal proposito al par. 4.

⁴¹ A seconda del significato che si attribuirà alle «disposizioni generali e comuni» e dalla desumibilità o meno di queste ultime dalla legislazione vigente.

relativa sia alle “norme generali” che ai “principi fondamentali” in materia di istruzione.

Come è noto, i giudici costituzionali hanno elaborato una nozione di “norme generali” sull’istruzione secondo la quale queste ultime avrebbero dovuto essere «sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale»⁴², e ha poi progressivamente chiarito che tali esigenze di unitarietà non sono altro che quelle sottese alla disciplina degli «istituti generali e fondamentali dell’istruzione»⁴³, ovvero alla disciplina «caratterizzante l’ordinamento dell’istruzione»⁴⁴, fino a giungere, su questa scia, alla definizione più compiuta di “norme generali” come «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale»: esse, dunque, «delineano le basi del sistema nazionale di istruzione» e al contempo «non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale»⁴⁵. È ben segnalare, però, che allo scopo di individuare le «norme generali sull’istruzione» la Corte ha fatto spesso ricorso anche alla tecnica del c.d. “ritaglio normativo”, consistente nel far coincidere le norme in parola con alcune “parti” della materia dell’“istruzione”, anche se si tratta di una tecnica utilizzata soprattutto per delimitare la sfera di competenza regionale. Così alle Regioni è stata riconosciuta potestà legislativa (nel rispetto dei “principi fondamentali” statali) in relazione alla programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale⁴⁶, alla programmazione della rete scolastica⁴⁷, alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche⁴⁸, al dimensionamento delle istituzioni scolastiche⁴⁹, all’individuazione di criteri per la gestione e l’organizzazione degli asili⁵⁰, all’organizzazione scolastica⁵¹, al settore dei contributi relativi alle scuole paritarie⁵², alla chiusura o all’accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni⁵³, alla disciplina sull’obbligo di istruzione⁵⁴.

I giudici costituzionali hanno, poi, tracciato la distinzione tra “norme generali” e “principi fondamentali” in materia di istruzione: questi ultimi sarebbero norme che se «pur sorrett[e] da esigenze unitarie, non esauriscono

⁴² Cfr. Corte cost. sent. n. 279 del 2005, § 2.1, § 5.1 e § 7.2 del *Cons. in dir.*

⁴³ Cfr. Corte cost. sent. n. 34 del 2005, § 4 e § 5.1 del *Cons. in dir.*

⁴⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 120 del 2005, § 2 del *Cons. in dir.*

⁴⁵ Cfr. Corte cost. sentt. n. 200 del 2009, § 24 del *Cons. in dir.*; n. 308 del 2012, § 3.4 del *Cons. in dir.*; n. 92 del 2011, § 5 del *Cons. in dir.*; n. 147 del 2012, § 3 del *Cons. in dir.*; n. 62 del 2013, § 4.1 del *Cons. in dir.*

⁴⁶ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 34 del 2005, § 7 del *Cons. in dir.*; 200 del 2009, § 35.1 del *Cons. in dir.*

⁴⁷ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 13 del 2004, § 3 del *Cons. in dir.*; 34 del 2005, § 7 del *Cons. in dir.*

⁴⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 13 del 2004, § 3 del *Cons. in dir.*

⁴⁹ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 34 del 2005, § 7 del *Cons. in dir.*; 200 del 2009, § 38.1 del *Cons. in dir.*

⁵⁰ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 370 del 2003; 120 del 2005, § 2 del *Cons. in dir.*

⁵¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 279 del 2005, § 11.1 del *Cons. in dir.*

⁵² Cfr. Corte cost. sent. n. 50 del 2008, § 6 del *Cons. in dir.*

⁵³ Cfr. Corte cost. sent. n. 200 del 2009, § 39.2 del *Cons. in dir.*

⁵⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 334 del 2010, § 4.2 del *Cons. in dir.*

in se stess[e] la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»⁵⁵. E nella sentenza n. 200 del 2009 la Corte giunge ad affermare – elaborando una nozione più complessa dei “principi fondamentali” – che «appartengono [...] alla categoria delle disposizioni espressive di “principi fondamentali” della materia dell’istruzione, anch’esse di competenza statale, quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell’istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d’istruzione che caratterizza le norme generali sull’istruzione, dall’altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell’intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all’osservanza dei “principi fondamentali” stessi». I “principi fondamentali”, dunque, si limitano a prescrivere «criteri ed obiettivi», in modo da costituire «un punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale», mentre a quest’ultimo spetta «l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi»⁵⁶.

In sintesi, in materia di istruzione, per ciò che riguarda gli ambiti di competenza statale, le “norme generali” assolvono alla tutela di esigenze unitarie “forti”, sottese agli istituti portanti della materia stessa, attraverso una disciplina che «non necessit[a] di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale»; i “principi fondamentali”, invece, sono nome funzionali alla tutela di esigenze unitarie che potremmo definire “deboli”, ovvero ad esigenze di unitarietà che attraversano quelle “parti” della materia che, per il resto, possono trovare svolgimento e adattamento alle specifiche realtà territoriali da parte delle Regioni. I “principi fondamentali”, pertanto, non esauriscono la disciplina di quegli istituti ma si limitano ad orientare il legislatore regionale che ha il compito di regolamentarli.

Tornando alla competenza esclusiva statale in ordine alle «disposizioni generali e comuni» prevista dal ddl costituzionale, appare più che plausibile che tali norme, quantomeno in materia di “istruzione”, sono destinate, innanzitutto, a svolgere la funzione attualmente affidata alle “norme generali” relative a detta materia. Ma insieme a tale funzione, come si è già avuto modo di dire, le «disposizioni generali e comuni» saranno verosimilmente chiamate a prendersi carico anche del compito ad oggi assolto dai “principi fondamentali” di competenza concorrente. In altri termini, la potestà legislativa statale relativa alle «disposizioni generali e comuni» in materia di “istruzione” legittimerà il legislatore centrale a disciplinare non solo, in modo compiuto, «la struttura portante del sistema nazionale dell’istruzione»⁵⁷ (disposizioni *generali*), ma anche, con riferimento a ciò che residua della materia, «gli elementi di base comuni»⁵⁸ a tutte le Regioni (disposizioni *comuni*).

⁵⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 279 del 2005, § 2.1, § 5.1 e § 7.2 del *Cons. in dir.*

⁵⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 200 del 2009, § 25 del *Cons. in dir.*; sent. n. 92 del 2011, § 5 del *Cons. in dir.*; sent. n. 147 del 2012, § 3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 62 del 2013, § 4.1 del *Cons. in dir.*

⁵⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 200 del 2009, § 24 del *Cons. in dir.*

⁵⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 200 del 2009, § 25 del *Cons. in dir.*

Tale giudizio prognostico intorno alla nozione di «disposizioni generali e comuni» sull'istruzione, a ben vedere, è in grado di travalicare i confini della materia in riferimento alla quale è stato formulato, così da prestarsi ad essere riferito ad ambiti diversi⁵⁹. Con ciò si intende dire che le «disposizioni generali e comuni» verosimilmente ricomprenderanno, *in relazione alle diverse materie a cui afferiscono* (e, dunque, non solo all'«istruzione»), sia norme autoapplicative volte a disciplinare la struttura «essenziale», «portante» di ciascuna di esse, sia norme poste a salvaguardia di istanze unitarie, che si limitano ad orientare il legislatore regionale, al quale, poi, spetterà il relativo svolgimento.

5. Notazioni conclusive

È ora venuto il momento di tirare le somme sulla clausola di co-legislazione relativa alle «disposizioni generali e comuni», provando a mettere insieme gli elementi utili ad illuminarne il futuro funzionamento, emersi dalle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti.

In sintesi, ciò che ad oggi sembrerebbe possibile affermare al riguardo è, in primo luogo, che al legislatore statale molto probabilmente spetterà la disciplina della «struttura portante» – ovvero degli istituti fondamentali – delle materie alle quali le «disposizioni generali e comuni» afferiscono: e ciò attraverso norme autoapplicative ed una disciplina autosufficiente.

In secondo luogo, allo Stato dovrebbe essere altresì affidata la competenza a regolamentare anche quelle «parti» delle materie *de quibus* che necessitano di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, suscettibile, poi, di essere adattata alle specifiche esigenze territoriali.

Tuttavia, come si è avuto modo di vedere al par. 3, il legislatore statale non può porre «disposizioni generali e comuni» fondate *solo* sulla tutela dell'«interesse nazionale» – ovvero su istanze unitarie di natura soggettiva, qualificate come tali dallo stesso legislatore – poiché a presidio di tali esigenze di unitarietà il ddl costituzionale pone la *supremacy clause*, e specificamente la leva dell'«interesse nazionale» prevista tra i presupposti di attivazione della medesima clausola.

Quanto detto apre a due possibili ipotesi ricostruttive:

i. o con le «disposizioni generali e comuni», oltre a determinare con norme autoapplicative la «struttura portante» della materia a cui afferiscono (disposizioni *generalis*), il legislatore centrale potrà disciplinare anche quelle «parti» di materia che ritenga, sulla base di una valutazione sottoposta al solo limite di non irragionevolezza, attraversate da istanze di unitarietà (disposizioni *comuni*). Ma in quest'ultimo caso la tutela delle esigenze unitarie dovrà essere realizzata attraverso norme caratterizzate *da una determinata struttura nomologica o modalità di disciplina* (norme non autoapplicative, o che si limitano ad orientare il legislatore regionale ponendo dei meri indirizzi): tuttavia

⁵⁹ Seguendo il ragionamento proposto, infatti, le «disposizioni generali e comuni» non si limiterebbero alla mera ripetizione della nozione di «norme generali sull'istruzione», circoscritta ai soli istituti che definiscono la «struttura portante» di una materia. Quest'ultima nozione, infatti, se risulta soddisfacente per l'«istruzione», non è detto che lo sia anche per gli altri settori interessati dalla clausola di co-legislazione in esame: si pensi al caso del «governo del territorio», materia attraversata da istanze unitarie per lo più ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale alla dimensione degli interessi sottesi a determinate parti di essa.

la giurisprudenza costituzionale sui “principi fondamentali” ha già mostrato come sia difficile tenere fermo un determinato criterio strutturale per individuare le norme ascrivibili alla sfera di competenza statale⁶⁰;

ii. oppure, fermo quanto appena detto sulle disposizioni «generali», se si ritenesse impercorribile la strada della caratterizzazione della struttura o della modalità di disciplina da esse recata, le disposizioni «comuni» dovrebbero configurarsi alla stregua di norme volte alla salvaguardia di esigenze unitarie di natura “oggettiva” e, conseguentemente, tornerebbe a riproporsi la questione mai risolta sottesa all’attuale competenza concorrente: quale criterio o *test* è in grado di delimitare nel modo più oggettivo possibile lo spazio di competenza statale, oggi in relazione ai “principi fondamentali”, domani in relazione alle «disposizioni generali e comuni»?

Anche in questo caso, infatti, la giurisprudenza costituzionale intorno ai “principi fondamentali” successiva alla riforma del 2001 ha dimostrato che l’elaborazione di un simile *test* o criterio di individuazione della sfera di competenza statale costituisce un’operazione quasi impossibile da portare a termine, perché, da un lato, un criterio meramente strutturale non si accorderebbe con l’esigenza di tutelare determinati interessi, e, dall’altro, è difficile mettere a fuoco le circostanze o, comunque, gli “elementi” oggettivi ai quali agganciare l’identificazione di questi stessi interessi.

Le ipotesi interpretative esposte, dunque, sulla base dell’esperienza maturata fino ad oggi intorno ai “principi fondamentali” della legislazione concorrente, suggerirebbero di desistere dall’affidare il riparto legislativo Stato/Regioni a clausole che da sole non possono assolvere, in concreto, alla funzione di delimitare le sfere di competenza dei legislatori statale e regionale, senza prevedere, al contempo, strumenti che rendano possibile tale delimitazione. Pertanto, laddove si volessero mantenere le «disposizioni generali e comuni» tra le future competenze esclusive dello Stato si dovrebbe prendere seriamente in considerazione l’idea di intervenire sulla riforma ancora *in itinere* al fine di introdurre o valorizzare pratiche collaborative⁶¹ che consentano a Stato e Regioni insieme di stabilire i rispettivi spazi di competenza sottesi alle clausole di co-legislazione di cui si discute: ci si riferisce, *in primis*, all’attribuzione di un maggiore peso decisivo del “nuovo” Senato in relazione agli ambiti materiali ai quali afferiscono le forme di co-legislazione previste dal ddl costituzionale, quali in particolari le «disposizioni generali e comuni»⁶². Ciò, ovviamente, a condizione che si tratti di un Senato

⁶⁰ Basti pensare a tutte le volte in cui sono state giustificate norme statali di dettaglio perché coesistenti o integrative o complementari rispetto ai “principi fondamentali”.

⁶¹ Sul punto cfr. R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in www.forumcostituzionale.it, 4 e 5: con la precisazione che l’A. si riferisce, quanto al procedimento legislativo, a forme di collaborazione da avviarsi tendenzialmente nella prassi; oppure alla «previsione che una *legge bicamerale* fissi le procedure per la formazione di atti amministrativi (per es. dPCM) “condivisi” (per es. con il parere conforme dell’Assemblea) ai quali spetta il compito di determinare il riparto delle funzioni e dei compiti all’interno delle singole materie».

⁶² Come da più parti suggerito dalla dottrina: cfr. G. RIVOCCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, cit., 10 ss.; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, cit., 38. Sia

effettivamente rappresentativo delle Regioni ed in grado di dare voce agli indirizzi politici provenienti da queste ultime⁶³. Laddove, viceversa, il disegno di riforma dovesse rimanere inalterato, i nodi e le aporie che fino ad oggi hanno caratterizzato il difficile concorso tra legislatore statale e legislatore regionale all'interno dei medesimi ambiti materiali non potranno che aggravarsi, con conseguente inevitabile aumento del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale.

**Dottore di ricerca in diritto costituzionale.

consentito, infine, rinviare un'ultima volta a M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, cit., 296 ss. e 314 ss.

⁶³ Al riguardo si condividono pienamente le riflessioni di S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2014, 20 ss.