



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Principio di sussidiarietà e istanze centripete:
14 anni di applicazione del nuovo Titolo V

di Cristina Giorgiantonio

Marzo 2017

Numero

376



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Principio di sussidiarietà e istanze centripete:
14 anni di applicazione del nuovo Titolo V

di Cristina Giorgiantonio

Numero 376 – Marzo 2017

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E ISTANZE CENTRIPETE: 14 ANNI DI APPLICAZIONE DEL NUOVO TITOLO V

Cristina Giorgiantonio*

Sommario

Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 è stata realizzata una profonda revisione dell'assetto costituzionale secondo un orientamento federalista, che ha determinato – tra le altre cose – un ampio trasferimento di competenze legislative alle Regioni. Il lavoro analizza il riparto di competenze legislative all'epoca introdotto alla luce di due direttrici: la coerenza con le indicazioni provenienti dalla letteratura economica e gli effetti sulla funzionalità del sistema istituzionale. Le modifiche varate nel 2001, in alcuni casi, non appaiono riflettere criteri di efficienza. Quanto ai riflessi sul funzionamento del sistema, sebbene la riforma del Titolo V non sembri avere avuto un impatto sulla quantità di leggi prodotte a livello regionale, si osserva un consistente aumento del contenzioso tra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale, che testimonia difficoltà di funzionamento degli interventi realizzati, confusione di poteri e di responsabilità. Complessivamente si registra, inoltre, la tendenza della Corte Costituzionale a circoscrivere l'esercizio della potestà legislativa regionale per assicurare una disciplina uniforme e livelli di tutela omogenei sull'intero territorio nazionale.

Classificazione JEL: K23, H11, H77.

Parole chiave: riforme costituzionali, federalismo, poteri legislativi.

Indice

1. Introduzione	5
2. La letteratura economica	5
3. L'Italia: il riparto di competenze legislative disegnato dalla riforma del 2001	7
4. Il riparto definito nel 2001: alcune valutazioni	9
5. Alcuni indicatori sul funzionamento in concreto del nuovo riparto	11
6. Conclusioni	16
Bibliografia	18
Appendice: tavole e figure	22

* Banca d'Italia, Dipartimento Economia e statistica, Servizio Struttura economica. *Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dell'autrice, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.* Si ringraziano per i preziosi commenti Fabrizio Balassone, Giuseppe Di Vita, Silvia Giacomelli, Michele Grillo, Giuliana Palumbo e Paolo Sestito. L'analisi della normativa è aggiornata al 31 gennaio 2017.

1. Introduzione

La legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha realizzato un complessivo riassetto del sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato, secondo un approccio maggiormente federalista, recependo nel nostro ordinamento costituzionale il principio di sussidiarietà. Tuttavia, a oltre dieci anni dall'entrata in vigore, sembrano emergere segnali di un non corretto funzionamento degli interventi realizzati, che avrebbero dato luogo a confusioni di poteri e responsabilità ed eccessi di conflittualità, aumentando la complessità del sistema. Nel corso degli anni non sono mancate proposte di riforma volte a incidere più o meno in profondità sull'assetto introdotto nel 2001: da ultimo, il disegno di legge costituzionale AC 2613-D, approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 e sottoposto, con esito negativo, a referendum confermativo il 4 dicembre 2016¹.

Anche alla luce di tali considerazioni, il lavoro si propone di analizzare le modifiche all'epoca introdotte, concentrandosi su quelle relative al riparto di competenze legislative, alla luce di due direttrici: *i*) la coerenza con le indicazioni provenienti dalla letteratura economica circa il decentramento "ottimale" delle competenze legislative e amministrative e *ii*) gli effetti sulla funzionalità del sistema istituzionale nazionale, per come ricavabile – in particolare – dall'evoluzione del contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale. Il contributo è organizzato come segue: il secondo paragrafo ripercorre brevemente i criteri discussi nella letteratura economica sul grado ottimale di decentramento delle politiche pubbliche; il terzo descrive gli interventi realizzati nel nostro Paese con la riforma costituzionale del 2001; il quarto analizza la produzione legislativa a livello regionale e gli interventi della Corte Costituzionale; il quinto raccoglie le conclusioni.

2. La letteratura economica

La questione della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, sul piano sia delle potestà legislative, sia delle funzioni gestionali e amministrative, costituisce uno degli elementi centrali – per alcuni versi forse il più qualificante – della transizione verso un assetto istituzionale maggiormente improntato ai principi del federalismo. L'analisi economica ha tentato in vario modo di individuare, in particolare con approcci interni al filone dell'economia del benessere, sia le funzioni che possono essere svolte in maniera più efficace ed efficiente a livello "locale"; sia i potenziali vantaggi e i rischi che il decentramento delle competenze legislative e amministrative tende a comportare.

In questo quadro, un punto di vista importante che emerge nella teoria economica consiste nell'indicazione di quali delle grandi azioni svolte dall'operatore pubblico vadano assegnate al livello di governo "locale", piuttosto che a quello "centrale". Con riferimento alla classica tripartizione delle funzioni pubbliche (Musgrave, 1959) in compiti di stabilizzazione e sviluppo, di redistribuzione e di allocazione², la letteratura è sostanzialmente concorde nel valutare preferibile, per ragioni di efficienza, attribuire la prima prevalentemente al Governo centrale: si argomenta – infatti – che il controllo macroeconomico, teso al pieno impiego delle risorse disponibili, è un problema di livello

¹ Tale proposta aveva comunque un respiro estremamente ampio, non limitandosi a incidere sul Titolo V della Costituzione, ma prefiggendosi molti altri obiettivi tra i quali il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni e la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). In passato cfr., anche, il disegno di legge costituzionale AS 2544-D, presentato in data 16 novembre 2005, e il disegno di legge costituzionale AS 3520, presentato in data 15 ottobre 2012. Su tali temi si rinvia, tra gli altri, a Ruggeri (2013); Puccini (2014); Palermo e Parolari (2015).

² Nell'ambito della funzione allocativa rientrano la regolazione dei mercati, la fornitura di servizi e la produzione di beni pubblici.

non locale, perché le politiche di stabilizzazione e sviluppo sono contraddistinte da importanti esternalità.

Più sfumate e ambigue sono le considerazioni di natura teorica riguardanti la funzione di redistribuzione, mirata alla perequazione del reddito e della ricchezza, e – più in generale – delle opportunità, tra individui e tra aree geografiche a diversa intensità di sviluppo. Da un lato, i grandi interventi di redistribuzione, soprattutto attraverso la progressività delle imposte, parrebbero rintracciare una più efficace sintesi e un'unitarietà ed efficacia di intervento nelle decisioni – di carattere normativo, ma anche di indirizzo delle risorse finanziarie – dei poteri centrali³. Dall'altro, decisioni locali possono inserire elementi di maggiore flessibilità che consentono di tenere conto delle preferenze individuali e delle eterogeneità di comportamento a livello territoriale (cfr., ad esempio, Oates, 1972). In alcuni casi, sembra efficiente l'affidamento al Governo locale di responsabilità precise nella definizione e gestione di politiche redistributive autonome o integrative di quelle disegnate e promosse a livello centrale: in particolare, gli interventi di carattere assistenziale sembrano meglio adattarsi a una gestione decentrata ed è generalmente condivisa l'opinione che essi debbano consistere in servizi in natura, piuttosto che in trasferimenti monetari.

Per ciò che concerne – infine – la funzione allocativa, è opinione largamente condivisa che alcuni beni pubblici a carattere non locale (come, ad esempio, la difesa, la sicurezza, la politica estera, la giustizia, le infrastrutture nazionali, le reti di comunicazione), in quanto contraddistinti da elevate esternalità, e in considerazione di necessità di uniformità e unitarietà organizzative, nonché per la presenza di economie di scala, debbano gravitare attorno alla sfera dello Stato centrale. Molto meno univoche sono le conclusioni relative agli altri casi di esercizio della funzione allocativa.

Le principali ragioni a sostegno del decentramento delle competenze evidenziate in letteratura sono prevalentemente connesse con motivazioni di efficienza allocativa⁴. Esso avrebbe, infatti, il vantaggio di favorire la competizione,⁵ con effetti benefici derivanti dalla sperimentazione di forme diversificate di offerta dei servizi, atte a stimolare innovazioni di processo e di prodotto, attivando fenomeni di emulazione delle forme di maggiore successo da parte di altre Amministrazioni locali: sarebbe, quindi, promossa la diffusione di quelle più efficienti o efficaci.

Inoltre, il decentramento dovrebbe accentuare la partecipazione dei cittadini, aumentando la capacità di controllo da parte di questi ultimi sull'operato degli amministratori, con ricadute positive dal punto di vista dell'efficienza gestionale.

Accanto a tali esiti virtuosi, il decentramento delle competenze legislative e amministrative comporta anche dei costi. Ad esempio, i governi locali potrebbero assumere decisioni inefficienti poiché non considerano gli effetti delle loro politiche sulle “giurisdizioni” confinanti (c.d. esternalità); un'organizzazione più ridotta e semplificata potrebbe incorrere in costi eccessivi per l'impossibilità di realizzare economie di scala, con conseguenti problemi di efficienza tecnica ed economica⁶. La concorrenza tra “giurisdizioni” potrebbe, poi, acuire eccessivamente i divari territoriali e determinare disuguaglianze nell'offerta di servizi pubblici, fino a minare i diritti di cittadi-

³ Ad esempio, nel campo previdenziale, cfr. Musgrave (1959). Altri, tuttavia, ritengono che il sistema previdenziale non dovrebbe nemmeno presentare importanti aspetti redistributivi, la sua originaria obbligatorietà essendo nata da una miopia del risparmiatore, o forse superata nell'ipotesi che il *welfare* dovrebbe in ogni caso preoccuparsi solo della lotta alla povertà e all'emarginazione sociale: cfr. Oates (1972).

⁴ Per una rassegna completa cfr. Liberati (1999); Messina (2001a).

⁵ Cfr. Tiebout (1956); Buchanan (1965); Oates (1972); Brennan e Buchanan (1980); Salmon (1987). V., anche, Brosio (1995), che evidenzia la capacità del federalismo di attivare processi di concorrenza, non solo sul piano economico, ma anche su quello politico.

⁶ A livello regionale quest'ultimo fenomeno è stato messo in luce per l'Italia da numerosi studi empirici: si veda, ad esempio, Kostoris Padoa Schioppa (1997); Malizia (1998).

nanza⁷. Inoltre si osserva che la corruzione, e – quindi – forme di degenerazione dello scambio politico, sono favorite dalla piccola dimensione (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1995).

Infine, vi è un sostanziale accordo in letteratura nel ritenere che la divisione delle competenze tra Stato, da una parte, e Autonomie locali, dall'altra, nella costruzione ed espressione di uno stato federale, debba trovare poi una contropartita finanziaria nei criteri che sovrintendono all'assegnazione delle risorse legate all'attuazione delle diverse funzioni pubbliche. Maggiori sono le materie devolute a livello regionale e locale e più consistente è il loro peso nel bilancio pubblico complessivo, più forte dovrebbe essere lo spostamento permanente di risorse finanziarie dal bilancio dello Stato centrale a quelli delle Autonomie locali⁸.

In sintesi, il patrimonio di conoscenze e di indicazioni che l'analisi economica è in grado di fornire è molto ricco ma, al tempo stesso, molto variegato e talvolta troppo astratto per consentire facili e rapide traduzioni su un piano normativo e gestionale⁹.

Oltre che nella teoria, anche nella pratica non si trovano modelli di decentramento “dominanti” e – anzi – si riscontra l'esistenza di soluzioni molto diverse tra loro (cfr. Tavola 1 in Appendice)¹⁰. È bene, quindi, essere consapevoli di quanto l'assegnazione di materie verso i diversi livelli di governo sia intrecciata, talora in modo inestricabile, con le particolarità istituzionali tipiche di ciascun paese, spesso sedimentatesi in periodi di tempo molto lunghi: dalla forma di Stato ai rapporti esistenti tra i livelli decentrati di governo (di tipo cooperativo o competitivo), alle caratteristiche del percorso storico che ha condotto all'affermarsi di un sistema federale.

3. L'Italia: il riparto di competenze legislative disegnato dalla riforma del 2001

Nel nostro Paese la legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha realizzato un' incisiva riforma¹¹ del pregresso assetto costituzionale riguardante il sistema delle Autonomie locali e dei rapporti con lo Stato (disciplinato dal Titolo V della Costituzione)¹², secondo un orientamento federalista, che consentisse di valorizzare maggiormente i livelli di governo più prossimi al territorio¹³.

⁷ Senza contare il rischio che la concorrenza stessa tra “giurisdizioni” sia falsata dalla presenza di elevati costi di trasferimento, che potrebbero limitare la mobilità dei cittadini.

⁸ Cfr. Oates (1994), che – tuttavia – segnala come il decentramento fiscale costituisca un compito di non facile attuazione, date le esigenze di monitoraggio e coordinamento a livello sovraregionale, per la condivisione di obiettivi comuni da parte delle diverse unità locali che devono porre in atto comportamenti coerenti per il loro raggiungimento.

⁹ Cfr. Treisman (2007). Inoltre, assai spesso, nell'esame dei grandi compiti del “pubblico” divisi tra le funzioni di allocazione, stabilizzazione e redistribuzione, si perde traccia della distinzione tra potere legislativo e intervento gestionale, tra *regulation* (in senso lato) e *administration*. Non è una questione di poco conto, dato che – in numerosi casi – soluzioni appropriate sul piano istituzionale e operativo possono essere raggiunte con diverse attribuzioni tra livelli di governo della potestà a normare e dell'esercizio concreto di fornitura di particolari servizi.

¹⁰ Le competenze in tema di trasporti e comunicazione, ad esempio, possono essere in capo allo Stato centrale, ma anche condivise tra diversi livelli di governo. Quelle in tema di istruzione sono talora di competenza delle Regioni, in altri casi sono concorrenti, in altri ancora rientrano nella sfera del “centro”.

¹¹ Dopo gli esiti positivi del *referendum* confermativo (svoltosi il 7 ottobre 2001) del testo di legge approvato dal Senato l'8 marzo 2001, e sulla scia del rafforzamento delle istituzioni regionali dovuto all'approvazione della legge Costituzionale sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni (l. Cost. 22 novembre 1999, n. 1). Giova precisare come, per quel che concerne le funzioni amministrative, la devoluzione di molte di esse ai livelli più bassi di governo fosse già stata realizzata con la l. 15 marzo 1997, n. 59 e con il connesso d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (tant'è che per illustrare l'azione riformatrice si era coniata l'espressione di “federalismo a Costituzione invariata”). Cfr. D'Atena (2001); Casse- se (2001); Calmieri (2002); Cerulli Irelli (2002); Pizzetti (2002).

¹² La riforma ha comportato la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale. In particolare, sono stati confermati nei loro testi precedenti gli articoli: 121, 122, 126, 131 e 133, riguardanti l'organizzazione interna delle Regioni, le Regioni esistenti e le modalità di istituzione di nuove Province o nuovi Comuni. Sono stati abrogati gli articoli: 115, 124, 125 (limitatamente al comma I), 128, 129 e 130, implicando sostanzialmente, l'abolizione dei controlli di legittimità degli atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, il venir meno della soprintendenza del Commissario del Governo, l'eliminazione della determinazione delle funzioni in base alla Costituzione o a leggi della Repubblica.

La riforma ha, tra le altre cose, interessato: *i)* la struttura istituzionale della Repubblica; *ii)* la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa; *iii)* il sistema dei controlli sugli atti delle Regioni.

i) La struttura istituzionale. Mentre il precedente impianto costituzionale prevedeva una relazione gerarchica tra i vari livelli di governo, al cui vertice si poneva lo Stato, il nuovo testo dell'art. 114 Cost., secondo una logica di equiordinazione, indica che la Repubblica è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Esso prevede, inoltre, il riconoscimento costituzionale della funzione di capitale della Repubblica per la città di Roma, che deve – tra l'altro – rappresentare l'unità simbolica del Paese.

ii) La ripartizione delle competenze legislative e amministrative. La rilevanza del nuovo orientamento federalista si manifesta, in particolare, nell'inversione, disposta con il nuovo testo dell'art. 117 Cost., dell'enunciazione delle materie di competenza legislativa esclusiva, che pone implicitamente come più rilevante la competenza regionale rispetto a quella statale.

Nel pregresso regime la potestà legislativa era attribuita – in linea di principio – esclusivamente allo Stato, salvo che per quelle materie – espressamente individuate in Costituzione – affidate alla potestà legislativa c.d. “concorrente” delle Regioni, nell'ambito della quale esse avevano il potere di emanare norme legislative, purché nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Al contrario, la riforma del 2001 ha disposto una sorta di inversione dei ruoli: infatti, *i)* il secondo comma dell'art. 117 definisce l'ambito di materie nel quale deve essere esercitata la potestà legislativa esclusiva da parte dello Stato; *ii)* il comma successivo indica le materie “concorrenti”, sulle quali l'iniziativa legislativa spetta alle Regioni, senza più il limite dell'interesse nazionale, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla normativa dello Stato; *iii)* il comma 4, infine, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva e residuale, cioè relativamente a ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

Come mostrano le Tavole 2 e 3 in Appendice, che schematizzano l'attribuzione delle diverse competenze, è evidente l'ampio trasferimento di competenze legislative alle Regioni¹⁴: quasi l'intero insieme delle materie concorrenti della precedente formulazione dell'art. 117 Cost. si trasforma in ambiti di esclusività regionale.

Le funzioni amministrative e le relative potestà regolamentari, in ossequio al principio di sussidiarietà (che attribuisce – di regola – le funzioni al livello “più basso” di governo, in quanto più vicino ai cittadini e – quindi – presumibilmente in grado di recepirne meglio le istanze)¹⁵, sono

Sono stati, invece, modificati i rimanenti articoli: 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132. Cfr. Banca d'Italia (2001); Mangiameli (2002); Caravita di Toritto (2002); Ferrari e Parodi (2003); Caravita di Toritto (2006)

¹³ Tale intervento è stato successivamente attuato, per alcuni profili di dettaglio, dalla l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia). L'analisi non si sofferma sulle modifiche che hanno interessato lo schema di finanziamento e i rapporti finanziari tra Enti (c.d. federalismo fiscale). In proposito, ci si limita a segnalare che il federalismo fiscale, seppure previsto dall'art. 119 Cost., non è mai stato concretamente attuato nel nostro Paese. Su questi temi si rinvia a Messina (2001a, 2001b); Franco, Messina e Zotteri (2004); Bardozzetti, Franco e Vadalà (2008); De Matteis e Messina (2010); Staderini e Vadalà (2010); Mengotto (2011); Banca d'Italia (2008, 2011).

¹⁴ Peraltro, particolarmente accentuato anche nel confronto con altri ordinamenti federali: cfr. Tav. 1 in Appendice.

¹⁵ Tale preferenza vale solo per le funzioni esercitabili da ciascun livello, nel senso che essa recede di fronte all'inadeguatezza rispetto al compito da svolgere (dovuta, ad esempio, a una dimensione troppo limitata dell'ente), per riproporsi a vantaggio del livello immediatamente superiore e così via. Cfr. Banca d'Italia (2001); Messina (2001a); Franco, Messina e Zotteri (2004).

attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 118, comma 1, Cost.)¹⁶.

La riforma mantiene ferme le forme di autonomia speciale già previste sotto il precedente riparto per le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome dai rispettivi Statuti (art. 116, commi 1 e 2, Cost.)¹⁷. Inoltre, prevede la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a Statuto Ordinario, consentendo loro di ampliare la sfera delle proprie competenze, “contrattandola” con lo Stato in campi significativi altrimenti oggetto di potere concorrente oppure riservati alla legislazione esclusiva statale (come la giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali: art. 116, comma 3, Cost.).

iii) Il sistema dei controlli sugli atti delle Regioni. Il concetto di equiparazione tra i livelli, statale e regionale, di potestà legislativa viene ribadito anche dal testo – modificato nel 2001 – dell'art. 127 Cost., nel quale si dispone che sia il Governo, sia la Regione possono promuovere la questione di legittimità, rispetto alle competenze costituzionalmente loro assegnate, dinanzi alla Corte Costituzionale, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge che ritengono ledere le proprie prerogative. Nel testo pregresso ciò era consentito solo allo Stato, tramite la figura del Commissario governativo, nell'ambito dei controlli preventivi sugli atti delle Regioni (quindi, anteriormente alla loro entrata in vigore), controlli poi abrogati dalla riforma¹⁸.

4 Il riparto definito nel 2001: alcune valutazioni

Come accennato, la riforma del 2001 ha realizzato un ampio trasferimento di competenze legislative dallo Stato alle Regioni (cfr. paragrafo 3 e Tav. 2 e 3 in Appendice). Tale decentramento non sempre sembra riflettere criteri di efficienza economica.

In primo luogo, sono state attribuite alla competenza concorrente delle Regioni materie che presentano significative ricadute al di fuori dell'ambito regionale e che, in considerazione di necessità di uniformità e unitarietà organizzative, nonché per la presenza di economie di scala, sembra preferibile gravitarle attorno alla sfera dello Stato centrale. Si pensi – tra le altre – alle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, ai “porti e aeroporti civili” (specie se di interesse nazionale e interna-

¹⁶ Al tempo stesso è espressamente riconosciuta l'importanza di un livello “superiore”, proprio dell'ordinamento europeo e degli obblighi internazionali (art. 117, comma 1, Cost.). Inoltre, l'art. 120 Cost. consente al Governo di potersi sostituire agli organi delle Regioni e degli Enti locali che si rendano inadempienti a norme internazionali ed europee o in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; l'intervento governativo è previsto, con procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi costituzionali, anche a tutela dell'unità giuridica, dell'unità economica, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili. Cfr. Decarolis e Giorgiantonio (2012).

¹⁷ In ogni caso, l'art. 10 della l. 18 ottobre 2001, n. 3 prevede che a tali Enti si estenderanno automaticamente le forme di autonomia più ampia previste dal nuovo Titolo V per le Regioni ordinarie.

¹⁸ La legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 determinò le modalità di accesso anche delle Regioni alla Corte Costituzionale avverso le leggi o gli atti aventi forza di legge dello Stato e contro altre leggi regionali ritenute lesive delle proprie competenze. Il ricorso dello Stato e quello delle Regioni rimanevano, però, su piani sostanziali diversi: in particolare, l'impugnativa della legge statale da parte della Regione, a differenza di quella regionale da parte dello Stato, avveniva sempre dopo la sua entrata in vigore e, quindi, la legge statale continuava ad avere efficacia, e solo in caso di sentenza di accoglimento da parte della Corte diveniva inapplicabile e priva di effetti. Giova precisare come, per quanto riguarda la Sicilia, solo con la sentenza 13 novembre 2014, n. 255 la Corte Costituzionale abbia esteso anche agli atti adottati da tale Regione il procedimento di cui all'art. 127 Cost. (novellato nel 2001), in applicazione della clausola “di maggior favore” contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (mentre in passato aveva affermato la perdurante vigenza del modello di controllo preventivo realizzato dal Commissario dello Stato: cfr. la sentenza 21 ottobre 2003, n. 314). Su tale evoluzione si rinvia a Chiara (2015).

zionale), alla “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia”, all’ “ordinamento della comunicazione”, alla “protezione civile”, al “commercio con l’estero”, alla “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione nei settori produttivi”.

Anche l’attribuzione della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” alla potestà legislativa concorrente delle Regioni non sembra coerente con le indicazioni dell’analisi economica, che ritiene preferibile – in considerazione delle elevate esternalità – l’allocazione dei compiti afferenti le funzioni di stabilizzazione e sviluppo al livello centrale¹⁹. Ciò è tanto più rilevante se si considera la sussistenza dei vincoli europei di finanza pubblica, che vedono come soggetto obbligato e responsabile delle eventuali inosservanze proprio lo Stato, ma il cui oggetto attiene all’intero comparto delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale (Balassone e Franco, 2001).

Anche per quanto riguarda l’area dei diritti civili e sociali, rilevanti materie come l’istruzione, la tutela e la sicurezza sul lavoro o le politiche attive del lavoro gravitano in modo sempre più sensibile sulle Regioni, nonostante esigenze perequative e considerazioni di uniformità e unitarietà organizzative militino a favore di una gestione maggiormente accentrata, almeno per i profili di carattere generale²⁰.

Infine, aspetti della potestà legislativa afferenti a un’unica materia sono stati separati tra Stato e Regioni, peraltro con poca chiarezza: in tema di beni culturali, la funzione di gestione è affidata allo Stato e quella (scarsamente distinguibile) di valorizzazione è inserita tra le materie concorrenti; la previdenza complementare e integrativa è classificata tra le materie concorrenti, mentre la previdenza obbligatoria rimane nell’alveo delle competenze statali; la tutela e sicurezza del lavoro sono incluse tra le materie concorrenti, gli ammortizzatori sociali rientrano nella competenza esclusiva statale, in quanto strumenti di previdenza obbligatoria, mentre le politiche attive per l’occupazione non sono menzionate, fatto che ha determinato, in prima battuta, la loro riconducibilità alla competenza residuale delle Regioni²¹; la “tutela della concorrenza” è materia riservata alla competenza esclusiva statale, ma non vi sono espliciti riferimenti all’affidamento dei contratti pubblici e dei servizi pubblici locali, lacuna che – anche in questo caso – ha fatto inizialmente presumere che l’intera complessa materia delle gare e delle concessioni potesse gravitare in ambito regionale²².

¹⁹ L’art. 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, modificando l’art. 117 Cost., ha poi ricondotto la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” dalle funzioni concorrenti alle competenze esclusive dello Stato. L’art. 6 della medesima legge costituzionale stabilisce che le disposizioni in essa contenute si applicano a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014.

²⁰ Operazione in parte realizzata sul piano ermeneutico dalla Corte Costituzionale attraverso il ricorso alle cosiddette “materie trasversali” e, in particolare, alla potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.: cfr. paragrafo successivo.

²¹ Le politiche attive del lavoro sono state, poi, ricondotte dalla Corte Costituzionale alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, di competenza concorrente (cfr. la sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, che ha salvato quasi interamente la disciplina recata dalla l. 14 gennaio 2003 n. 30 e dal connesso d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276). La Corte ha anche affermato che, essendo i servizi per l’impiego preposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l’esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.. Inoltre, la disciplina dei soggetti abilitati all’intermediazione nel mercato del lavoro può richiedere interventi normativi relativi alla “tutela della concorrenza”, anch’essa di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.).

²² La Corte Costituzionale ha, poi, chiarito sul piano interpretativo la riconducibilità di tali materie (per alcuni profili) alle competenze esclusive statali relative, in particolare, alla “tutela della concorrenza” e all’ “ordinamento civile”: cfr. paragrafo successivo.

5. Alcuni indicatori sul funzionamento in concreto del nuovo riparto

Al fine di analizzare il funzionamento e l'applicazione in concreto del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e le sue ricadute sul sistema nel suo complesso, si sono indagati tre aspetti: *i)* l'impatto sulla produzione legislativa a livello regionale; *ii)* l'evoluzione del contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale; *iii)* gli orientamenti interpretativi elaborati dalla Corte stessa negli ultimi anni.

i) L'impatto sulla produzione legislativa a livello regionale. Non sembra registrarsi – dal punto di vista numerico – un impatto rilevante sulla legislazione regionale a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, neppure con riferimento alle Regioni a Statuto Ordinario, maggiormente interessate dall'ampliamento delle potestà legislative (cfr. Tav. 4 e Fig. 1 in Appendice).

Quanto al tipo di competenza legislativa esercitata, secondo i dati dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSiRFA), benché rimanga prevalente il ricorso alla competenza legislativa concorrente, le Regioni a Statuto ordinario hanno effettivamente impiegato anche la potestà esclusiva residuale, alla quale sono riconducibili più del 40 per cento delle leggi adottate nel periodo 2005-2013. Sembra, pertanto, doversi evincere prevalentemente un impatto "qualitativo" della riforma del 2001, vale a dire sul piano della tipologia delle competenze esercitate e, quindi, delle modalità e delle materie oggetto di intervento legislativo a livello regionale.

ii) L'evoluzione del contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale. Più netti appaiono i riflessi della riforma del Titolo V sull'andamento del contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale. In primo luogo, dopo la sua entrata in vigore, si registra un consistente incremento del numero dei giudizi sulle impugnazioni da parte dello Stato di leggi regionali e da parte delle Regioni di leggi statali (c.d. ricorsi in via principale): il dato medio pre riforma è di 47 giudizi pervenuti per anno, mentre post riforma è di 113 (cfr. Fig. 2); l'incidenza di tale tipo di giudizio sul totale passa dal 6 per cento nel 1996 al 22 per cento nel 2015 (con picchi del 34 e 37 per cento rispettivamente nel 2011 e nel 2012: cfr. Fig. 3)²³. Corrispondentemente è aumentato anche il peso delle decisioni sui ricorsi in via principale rispetto al totale delle decisioni della Corte²⁴: la loro incidenza passa, infatti, dal 6 per cento sul totale nel 1996 (con un dato medio nel periodo 1983-2001 del 7 per cento) a quasi il 50 per cento nel 2013 (il dato medio post riforma è stato pari al 27 per cento: cfr. Fig. 4 in Appendice).

Se tali esiti appaiono in qualche misura prevedibili alla luce delle modifiche nel riparto di competenze, più problematico risulta il fatto che – a distanza di più di dieci anni dall'entrata in vigore della riforma – tale contenzioso non si sia ancora stabilizzato, registrandosi un *trend* irregolare e consistenti oscillazioni nel numero di giudizi pervenuti a seconda dell'anno di riferimento (con un picco negativo di 52 giudizi in via principale nel 2007, e uno positivo di 197 nel 2012: cfr. Fig. 2).

Quanto alle parti del giudizio, un'analisi condotta sulle decisioni relative a giudizi in via principale nel periodo 2003-2015 (1326 provvedimenti in totale)²⁵ ha mostrato come in quasi i due

²³ Tale *trend* è imputabile non solo al numero crescente dei giudizi in via principale, ma anche alla diminuzione del numero dei giudizi in via incidentale (vale a dire, quelli relativi alle eccezioni di incostituzionalità sollevate dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni giudicanti). Questi ultimi, infatti, sono passati da 1.379 nel 1996 a 348 nel 2015. Su tale fenomeno cfr. Cassese (2012).

²⁴ Si considerano tutte le tipologie di decisioni (sentenze e ordinanze), sia quelle che definiscono il giudizio in maniera totale, sia quelle che lo definiscono in maniera parziale, sia quelle interlocutorie (ad esempio, rinvii dovuti al mancato assolvimento di adempimenti procedurali).

²⁵ L'analisi è stata concentrata su tale periodo in quanto solo a partire dal 2003 il numero pressoché totale delle decisioni su ricorso in via principale ha affrontato questioni afferenti l'applicazione del riparto di competenze introdotto

terzi dei casi il giudizio sia promosso su iniziativa dello Stato (65 per cento) e abbia, quindi, ad oggetto la normativa regionale. Significativa è la porzione di contenzioso relativa ad atti normativi adottati da Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome, che interessa più del 20 per cento delle decisioni.

Variegato è lo spettro di materie oggetto di contenzioso²⁶. Particolarmente rilevante è il peso della materia (di competenza concorrente) “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, la cui violazione è stata invocata in ben 303 decisioni sulle 1326 esaminate, pari a circa il 23 per cento dei casi²⁷. Significativo è anche il peso delle materie (sempre di competenza concorrente) “tutela della salute” (150 decisioni), “governo del territorio” (138 decisioni)²⁸, “produzione, trasporto e distribuzione di energia” (68 decisioni), “professioni” (60 decisioni), “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (50 decisioni), “tutela e sicurezza sul lavoro” (36 decisioni) e istruzione (35 decisioni).

Fra le materie di competenza residuale delle Regioni, un cospicuo numero di decisioni (137, pari al 10 per cento del totale) ha interessato “l’ordinamento e l’organizzazione amministrativa delle Regioni”, specie per quel che concerne profili relativi al rapporto di lavoro alle dipendenze di tali Enti²⁹. Significativo è anche il peso delle materie “commercio” (55 decisioni) e “servizi sociali” (41 decisioni). Numerose, inoltre, le decisioni relative all’ambito dei contratti pubblici (54), soprattutto con riferimento all’affidamento e alla realizzazione di lavori, e a quello dei servizi pubblici locali (53).

Molto spesso l’*iter* procedimentale è stato, peraltro, estinto (in tutto o in parte) in quanto la normativa impugnata è stata modificata nelle more del giudizio: il fenomeno ha interessato il 32 per cento delle decisioni nel periodo 2003-2015 (cfr. Fig. 5 e 6 in Appendice)³⁰. Tale dato sembrerebbe sintomatico di un utilizzo strumentale del ricorso in via principale, finalizzato a promuovere una

nel 2001 (ancora nel 2003 ben 13 delle 57 decisioni totali hanno inerito questioni relative all’applicazione del riparto di competenze pre riforma; nel 2004 ne residuava ancora una). Si precisa, infine, che il numero delle decisioni esaminate (1326, di cui 1026 sentenze e 300 ordinanze) non coincide con quello dei giudizi pervenuti nel periodo 2003-2015 (pari a 1484: cfr. Fig. 1 in Appendice), in quanto, da un lato, non vi è necessariamente coincidenza tra l’anno in cui il giudizio perviene e l’anno nel quale viene definito; dall’altro, la Corte ricorre spesso alla riunione dei giudizi laddove vertenti su questioni relative al medesimo provvedimento legislativo.

²⁶ L’analisi si è concentrata sulle principali materie di cui all’art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost., tralasciando ulteriori parametri o principi enucleabili sulla base di altre disposizioni (ad esempio, gli art. 119 o 120 della Costituzione). Le materie sono state individuate sulla base del riferimento effettuato dalla Corte Costituzionale e/o dalle parti del giudizio.

²⁷ Il 26 per cento circa se consideriamo le sole decisioni che vertono esclusivamente o almeno in parte sull’art. 117 Cost. (1177 in tutto). Il peso della materia è particolarmente elevato anche in relazione ai numerosi provvedimenti varati dallo Stato per fronteggiare la crisi economico-finanziaria: nel periodo 2012-2015 si concentra, infatti, più del 60 per cento delle decisioni nelle quali tale materia viene richiamata. Si segnala, infine, come l’evocazione della materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” sia spesso associato al richiamo alle materie di competenza statale esclusiva “sistema tributario e contabile dello Stato” e “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (presenti, rispettivamente, in 93 e 72 decisioni).

²⁸ A cui si associa spesso il richiamo alla materia di competenza statale esclusiva “ordine pubblico e sicurezza” (presente in 50 decisioni).

²⁹ Soprattutto negli ultimi anni, una fetta cospicua del contenzioso si è concentrata sulle spese relative al personale regionale per quanto riguarda la loro compatibilità con i principi di coordinamento della finanza pubblica concernenti il contenimento della spesa pubblica (anche alla luce delle misure statali adottate per soddisfare esigenze di risparmio rese ancor più pressanti dalla crisi economico-finanziaria). Cfr. anche Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione (2015); Boscati (2014), che rileva come sia tuttora ampio il dibattito su quanta e quale parte del lavoro pubblico regionale rientri nella voce ordinamento e organizzazione, sì da dover essere ricondotto, in forza di una lettura *a contrario* del vigente art. 117, lett. g), della Costituzione, nella competenza generale e residuale delle Regioni.

³⁰ Si tratta delle decisioni su giudizi su ricorso in via principale che dichiarano l’estinzione (totale o parziale) del processo o che contengono almeno un dispositivo di cessazione della materia del contendere.

trattativa “politico-istituzionale” tra Stato e Regioni nell’esercizio delle rispettive competenze legislative, in grado di condurre a una risoluzione “stragiudiziale” della controversia³¹.

iii) Gli orientamenti interpretativi della Corte Costituzionale. In estrema sintesi, emerge in generale una tendenza della Corte a circoscrivere la potestà legislativa delle Regioni, specie quella residuale, per assicurare una disciplina uniforme e livelli di tutela omogenei sull’intero territorio nazionale³².

In primo luogo, a partire dal 2002, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l’esistenza di materie (c.d. trasversali) di competenza esclusiva dello Stato, che non rappresentano materie in senso stretto, ma criteri finalistici di identificazione di una serie di norme di legge statale, le quali si pongono come limiti per la legislazione regionale, a prescindere dalla materia, sia essa di competenza legislativa concorrente o residuale³³. Le principali materie trasversali sono state individuate nella “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale”, nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e nella “tutela della concorrenza”. Ugual carattere “espansivo” è stato riconosciuto anche ad altre materie, tra le quali – in particolare – l’ “ordinamento civile”.

La Corte Costituzionale ha fatto in più occasioni richiamo a tali materie (invocandone, spesso, anche più di una nell’ambito della stessa decisione) per dichiarare la legittimità della normativa statale impugnata e cassare le leggi regionali eventualmente con essa in contrasto: l’analisi condotta sulle motivazioni delle decisioni su ricorso principale nel periodo 2003-2015 mostra come ciò sia avvenuto in quasi il 20 per cento del totale dei casi esaminati³⁴ (26 per cento considerando solo i casi conclusi con una decisione nel merito)³⁵. Particolarmente frequente è il richiamo alla “tutela dell’ambiente” (più del 45 per cento dei casi), alla “tutela della concorrenza” (36 per cento) e all’ “ordinamento civile” (33 per cento). Ambiti di regolamentazione frequentemente incisi da tale richiamo sono stati la disciplina del procedimento amministrativo e del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (in particolare, di Regioni ed Enti locali), le professioni, il commercio, i servizi pubblici locali, l’energia, le grandi infrastrutture (reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili) e – più in generale – i contratti pubblici.

Particolarmente rilevante è il ricorso alla materia trasversale “tutela della concorrenza”, richiamando la quale sono stati ricondotti alla competenza esclusiva dello Stato interi ambiti non menzionati in Costituzione, come – ad esempio – l’affidamento dei lavori pubblici e, più in generale, l’aggiudicazione dei contratti pubblici³⁶. Rilevanti profili di trasversalità sono stati evidenziati anche nella materia “ordinamento civile”, ricondotta sostanzialmente a quella del “diritto privato”, già affermata nella vigenza del vecchio art. 117 Cost.: il limite che ne deriva, per la legislazione re-

³¹ Cfr. Cassese (2012); Sterpa (2012).

³² Cfr. anche Benelli e Bin (2009). Tali approdi ermeneutici sono, peraltro, in linea con il diverso andamento che, in questi ultimi quindici anni, ha assunto il processo di federalizzazione europea. Mentre nel corso degli anni ‘90 la riflessione istituzionale si è incentrata sulla prospettiva dell’Europa delle Regioni, sul presupposto che si potessero costruire strumenti e processi di dialogo diretto tra Regioni europee e l’Unione, oggi il centro dei sistemi politici nazionali si è spostato sul rapporto tra gli Stati e l’UE.

³³ Cfr. le sentenze 26 giugno 2002, n. 282 e 26 luglio 2002, n. 407. Su questi temi si rinvia a Lanza (2011); Pisaneschi (2016).

³⁴ Si considerano tutte le decisioni nelle quali vi sia almeno un dispositivo in tal senso.

³⁵ Vale a dire, le sole decisioni che contengono almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale o di non fondatezza della questione (951 in tutto). Non si considerano le decisioni nel merito relative all’applicazione del riparto di competenze pre riforma del 2001.

³⁶ Cfr., in particolare, C. Cost. 23 novembre 2007, n. 401, che ha stabilito la sostanziale legittimità costituzionale del c.d. Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163). Per maggiori dettagli si rinvia a Decarolis e Giorgiantonio (2015, 2014, 2012); Bin (2013).

gionale, consiste essenzialmente “nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati”³⁷.

Inoltre, con riferimento alla potestà legislativa concorrente, la Corte Costituzionale – ancora una volta per assicurare una disciplina uniforme e livelli di tutela omogenei sull’intero territorio nazionale – ha interpretato, in alcuni casi, in senso estensivo la nozione di “principi fondamentali” che devono essere determinati dalla legislazione statale, di fatto consentendole una certa prescrittività³⁸. Ciò è vero soprattutto per la materia di competenza concorrente “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, il richiamo alla quale ha in numerose occasioni consentito di dichiarare la legittimità della normativa statale impugnata e di cassare le leggi regionali con essa in contrasto (132 decisioni³⁹: quasi il 45 per cento delle decisioni nelle quali tale materia è invocata)⁴⁰.

Infine, a partire dalla sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, la Corte Costituzionale ha stabilito⁴¹ che l’esercizio della potestà legislativa statale (anche di dettaglio) in materie affidate alla legislazione concorrente o residuale delle Regioni è possibile, in presenza di specifiche circostanze, a seguito dell’attribuzione e dell’esercizio da parte dello Stato di funzioni amministrative in un determinato ambito. Più in dettaglio, a fronte di una legge dello Stato, disciplinante una materia non allo stesso attribuita tassativamente dall’art. 117 Cost., secondo comma, per valutarne la legittimità costituzionale è necessario: *i*) verificare se le funzioni amministrative oggetto della disciplina siano o meno esercitate dallo Stato; *ii*) in caso affermativo, occorrerà stabilire se l’intervento si giustifichi in virtù di una ragionevole applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza; nonché *iii*) verificare che lo svolgimento delle funzioni amministrative sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata in ossequio al principio, di derivazione europea, di leale collaborazione (c.d. chiamata in sussidiarietà)⁴².

Ed è proprio il rispetto del principio di leale collaborazione, costituzionalizzato dall’art. 120, a costituire – in molti casi – il “grimaldello” per legittimare l’intervento statale, rappresentandone nel contempo un contemperamento⁴³. Infatti, la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali

³⁷ Cfr. già la sentenza della Corte Costituzionale 28 luglio 2004, n. 282. A titolo esemplificativo, sono state ricondotte all’ordinamento civile la materia del *mobbing*, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro (cfr. C. Cost. 19 dicembre 2003, n. 359), nonché la disciplina delle fondazioni bancarie (cfr. C. Cost. 29 settembre 2003, nn. 300 e 301). Successivamente, anche la disciplina della conciliazione delle controversie di lavoro e quella dell’emersione progressiva del lavoro irregolare sono state espressamente ricomprese nell’ambito dell’ordinamento civile (cfr. C. Cost. 28 gennaio 2005, n. 50; 26 maggio 2005, n. 201; 16 giugno 2005, n. 234), come pure la disciplina della protezione dei dati personali (cfr. C. Cost. 23 giugno 2005, n. 271).

³⁸ Si afferma infatti, in linea generale, che il vaglio di costituzionalità, volto a verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, “va inteso nel senso che l’una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all’altra spetta l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (cfr. C. Cost. 21 gennaio 2010, n. 16; 24 luglio 2009, n. 237; 5 maggio 2006, n. 181). Peraltro, il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora la norma “risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” (cfr. C. Cost. 21 gennaio 2010, n. 16; 24 luglio 2009, n. 237; 14 dicembre 2007, n. 430). Sul tema si rinvia, tra gli altri, a Camera dei Deputati (2012); Cavallini Cadeddu (2012), secondo la quale – in alcuni casi – si sarebbe al limite della legislazione di dettaglio.

³⁹ Si considerano tutte le decisioni nelle quali vi sia almeno un dispositivo in tal senso.

⁴⁰ Il 14 per cento considerando solo i provvedimenti con i quali la Corte ha deciso nel merito nel periodo 2003-2015.

⁴¹ Attraverso un’interpretazione evolutiva e – in parte – additiva dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all’art.118 Cost.

⁴² L’attrazione in sussidiarietà ha trovato applicazione principalmente nei settori delle infrastrutture (cfr. la già citata C. Cost. 1° ottobre 2003, n. 303), dell’energia (cfr. C. Cost. 13 gennaio 2004, n. 6; 14 ottobre 2005, n. 383; 22 luglio 2010, n. 278), dell’ordinamento della comunicazione (cfr. C. Cost. 27 giugno 2012, n. 163) e del turismo (cfr. C. Cost. 20 marzo 2009, n. 76; 16 marzo 2007, n. 88; 1° giugno 2006, n. 214). Cfr. Camera dei Deputati (2012).

⁴³ Cfr., tra le altre, la sentenza 16 luglio 2004, n. 233.

statali, specie attraverso la misura forte dell'intesa⁴⁴, garantisce l'adeguato raccordo tra i diversi livelli di governo. Tale principio ha assunto nel corso degli anni un crescente rilievo nell'elaborazione interpretativa della Corte Costituzionale: non solo con riferimento alla chiamata in sussidiarietà, ma anche nei casi nei quali l'esercizio di funzioni statali interferisce con quelle di una Regione o Provincia autonoma⁴⁵ e quando non è possibile stabilire una "prevalenza" di materie⁴⁶.

In sintesi, non sembra emergere – a livello quantitativo – un impatto della riforma del Titolo V sulla produzione legislativa a livello regionale. Tuttavia, le Regioni a Statuto ordinario sembrano aver effettivamente modificato le modalità e gli ambiti del loro intervento legislativo, facendo ricorso alla potestà esclusiva residuale, alla quale sono riconducibili più del 40 per cento delle leggi adottate nel periodo 2005-2013.

Più netti appaiono i riflessi della riforma del Titolo V sull'andamento del contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale, tuttora non stabilizzatosi, che si caratterizza per un consistente aumento del numero dei giudizi sul ricorso in via principale (instaurati prevalentemente dallo Stato: il 65 per cento dei casi nel periodo 2003-2015) e per una crescente incidenza del peso delle decisioni relative a tale tipologia di ricorso (si passa da un dato medio pre riforma di circa il 6 per cento a uno post riforma del 27 per cento; nel 2013 il peso di tali decisioni è stato di quasi il 50 per cento). Variagate sono le materie oggetto di contenzioso, con un peso – però – particolarmente rilevante del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (di competenza concorrente), la cui violazione è stata invocata in oltre 300 decisioni sulle 1326 esaminate, pari a più del 20 per cento dei casi.

Infine, gli orientamenti ermeneutici maturati nell'applicazione del nuovo Titolo V mostrano – a livello generale – la tendenza della Corte Costituzionale a circoscrivere l'esercizio della potestà legislativa regionale attraverso un'interpretazione in senso "restrittivo" della riforma del 2001, al fine di assicurare una disciplina uniforme e livelli di tutela omogenei sull'intero territorio nazionale. Ciò è avvenuto in particolare attraverso: *i*) il ricorso alle c.d. materie trasversali (nel periodo 2003-2015, quasi il 20 per cento del totale delle decisioni); *ii*) un'interpretazione "estensiva" della nozione di "principi fondamentali" da individuare con legge dello Stato (in particolare con riferimento alla materia di competenza concorrente "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"); *iii*) l'applicazione della c.d. chiamata in sussidiarietà. Il principio di leale collaborazione si è rivelato un perno essenziale dell'elaborazione concettuale della Corte per legittimare l'intervento

⁴⁴ Il principio di leale collaborazione è "suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità" (cfr. C. Cost. 7 ottobre 2003, n. 308), a seconda del *quantum* di incidenza sulle competenze regionali. Una nutrita giurisprudenza costituzionale ha spesso richiesto per l'adozione di una disciplina, specie di carattere regolamentare, in ambiti normativi di pertinenza regionale, la previa intesa al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali. L'intesa è stata talora costruita come intesa "forte", con un livello di codecisione paritaria tra Stato e Regioni (cfr. C. Cost. 14 ottobre 2005, n. 383). In altri casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha invece ritenuto sufficiente l'acquisizione di un parere (cfr. C. Cost. 2 luglio 2009, n. 200; 23 luglio 2009, n. 232; v. Camera dei Deputati, 2012). Quanto alle sedi della concertazione, i meccanismi di collaborazione sono diversi a seconda che la questione coinvolga tutte le Regioni o soltanto alcune di esse. Nel primo caso, l'intesa o l'accordo di programma trovano la loro sede naturale nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (o nella Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, quando si tratti di questioni che coinvolgono in misura significativa competenze e interessi degli enti locali). Nel secondo caso, l'intesa o l'accordo possono intercorrere fra il Governo e una o più Regioni (cfr. Marcelli e Giammusso, 2006). Si segnala, inoltre, come – al fine di pervenire comunque a una decisione finale – la legge (per quanto riguarda le intese in Conferenza Stato-Regioni o in Conferenza Unificata) preveda in via generale la facoltà del Consiglio dei Ministri, di adottare una decisione conclusiva del procedimento, nel caso di mancata intesa: cfr. l'art. 3, comma 3, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Cfr., tra gli altri, Cogo (2013).

⁴⁵ Cfr. già le sentenze 20 novembre 2002, 422; 28 marzo 2003, n. 96; 7 ottobre 2003, n. 308.

⁴⁶ Cfr. già la sentenza 23 marzo 2006, n. 133.

statale, assicurando nel contempo l'adeguata partecipazione delle Regioni e il raccordo tra i diversi livelli di governo.

6. Conclusioni

L'analisi mostra, accanto a esiti coerenti con le finalità della riforma del Titolo V del 2001, l'esistenza di alcuni aspetti di criticità che perdurano a più di dieci anni dalla sua entrata in vigore e che sembrano comprometterne il corretto funzionamento e aumentare la complessità del sistema, determinando confusioni di poteri e responsabilità ed eccessi di conflittualità.

Certamente il contenzioso costituzionale generatosi all'indomani delle modifiche del 2001 presenta una componente fisiologica, legata alla necessità – insita in qualunque riforma di vasta portata e profondamente innovativa come quella in commento – di chiarire, specie nei primi anni di applicazione del nuovo assetto, compiti e funzioni dei vari soggetti istituzionali coinvolti. In parte tuttavia, come discusso nei precedenti paragrafi, rappresenta anche la conseguenza di un riparto di competenze per taluni aspetti poco coerente e che non sempre sembra riflettere criteri di efficienza. Ciò specie per quanto riguarda l'attribuzione alla competenza concorrente delle Regioni di materie che presentano significative ricadute al di fuori dell'ambito regionale e che, in considerazione di necessità di uniformità e unitarietà organizzative, nonché per la presenza di economie di scala, sembra preferibile gravitare attorno alla sfera dello Stato centrale. Senza contare che aspetti della potestà legislativa afferenti a una stessa materia, e quindi aventi natura complementare, sono stati separati tra Stato e Regioni (cfr. paragrafo 4).

Per razionalizzare e semplificare il sistema, rimuovendo le segnalate incongruenze, sarebbero necessari interventi di modifica del Titolo V della Costituzione (in particolare, dell'art. 117)⁴⁷. Tuttavia, anche nell'assetto attuale, sono rinvenibili strumenti in grado di mitigarne gli aspetti di criticità⁴⁸. In oltre dieci anni di applicazione del riparto di competenze introdotto nel 2001, il sistema – grazie anche agli orientamenti interpretativi ormai per più versi sedimentatisi nella giurisprudenza costituzionale – ha individuato meccanismi di coordinamento, basati sul principio di leale collaborazione, in grado di prevenire e risolvere i potenziali conflitti. Essi potrebbero giocare un ruolo importante anche in relazione alle nuove presumibili incertezze scaturenti, soprattutto in sede amministrativa, dall'approvazione di alcuni provvedimenti legislativi che presupponevano un diverso assetto delle competenze Stato-Regioni⁴⁹: si pensi, in particolare, agli interventi in materia di politiche attive del lavoro (come l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro – ANPAL), alla revisione delle Province e a molte delle misure previste dalla riforma della pubblica amministrazione⁵⁰.

⁴⁷ Senza contare la revisione del Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, già prevista dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 11, comma 1), ma mai attuata. Su tali temi si rinvia, tra gli altri, a D'Atena (2005); Italiadecide (2010); Falcon (2011); Vandelli (2011); Pisaurò (2012); Caravita di Toritto (2013).

⁴⁸ Cfr., ad esempio, Pirrone e Sestito (2006), che sostengono come meccanismi quali "l'intesa tra Regioni e Stato centrale e una struttura di *governance* che adeguatamente recepisca, a livello centrale così come a livello periferico, le competenze regionali e l'oggettiva necessità di un approccio flessibile" possano consentire di superare la frammentazione di competenze introdotta con la riforma del 2001 nel campo delle politiche attive del lavoro, legittimando l'istituzione di un'Agenzia a livello nazionale.

⁴⁹ Vale a dire quello diviso dal disegno di legge costituzionale AC 2613-D, approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 e sottoposto, con esito negativo, a referendum confermativo il 4 dicembre 2016.

⁵⁰ Cfr., rispettivamente, i) il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*, adottato in attuazione della l. 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*); ii) la l. 7 aprile 2014, n. 56, recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (c.d. Riforma Delrio); iii) la l. 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (c.d. Riforma Madia). La Corte Costituzionale è stata già chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della riforma Delrio e su quella della riforma Madia. Quanto alla prima, con la sentenza 24 marzo 2015, n.

Come recentemente ribadito dalla Corte Costituzionale⁵¹, la predisposizione di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (in particolare nella forma delle intese) consente “di contemperare le ragioni dell’esercizio unitario” delle loro prerogative legislative e amministrative “con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie”, nel pieno rispetto del vigente riparto di competenze⁵². Già da tempo il sistema delle Conferenze (in particolare la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata)⁵³ è stato individuato come “il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi che incidono su materie di competenza regionale”⁵⁴. L’adeguata valorizzazione delle funzioni e dei compiti di tali organi, già preposti a promuovere la cooperazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, potrebbero contribuire a favorire il raggiungimento di intese politico-istituzionali e il superamento dei conflitti, e – quindi – mitigare le criticità insite nell’attuale riparto di competenze, responsabilizzando maggiormente i vari soggetti coinvolti e assicurando la leale collaborazione in sede legislativa e amministrativa.

50, la Corte ha respinto le numerose eccezioni di incostituzionalità sollevate dalle Regioni, argomentando la legittimità dell’intervento sulla base, *inter alia*, *i*) di esigenze di unitarietà della disciplina in materia (soprattutto in relazione alle città metropolitane), *ii*) del carattere generalizzato dell’intervento su tutto il territorio nazionale (specie con riferimento alla ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province), *iii*) del raggiungimento dell’accordo in sede di conferenza Unificata per quanto riguarda l’attribuzione delle funzioni non fondamentali alle Province (fatto che ha determinato il venir meno dell’interesse delle Regioni ricorrenti), *iv*) dell’attrazione alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina di unioni e fusioni di Comuni *ex art.* 117, comma 2, lett. *p*), Cost. Con la sentenza 25 novembre 2016, n. 251, la Corte ha – invece – giudicato incostituzionali, in quanto lesivi delle attribuzioni regionali, molti dei criteri di delega contenuti nella l. 7 agosto 2015, n. 124, relativi in particolare alla dirigenza pubblica, al pubblico impiego, alle società partecipate e ai servizi pubblici locali. Le motivazioni sono prevalentemente riconducibili al mancato rispetto dei vincoli imposti all’*iter* di approvazione dei decreti attuativi dall’attuale riparto di potestà legislative Stato-Regioni. Trattandosi di materie nelle quali risultano strettamente intrecciati profili di competenza statale e altri di competenza regionale, la Corte ha ritenuto necessario il raggiungimento di un’intesa tra i vari soggetti istituzionali coinvolti, non essendo sufficiente la mera acquisizione di un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza Unificata (come previsto dalla Riforma Madia). Per alcune delle difficoltà che potrebbero sorgere con riferimento alle politiche attive del lavoro cfr. Oliveri (2016). Sulle misure in materia di pubblica amministrazione v., invece, l’analisi di Consiglio di Stato (2017) in risposta al quesito della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa gli adempimenti da compiere a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 25 novembre 2016, n. 251.

⁵¹ Cfr. la sentenza 25 novembre 2016, n. 251 sulla riforma della pubblica amministrazione.

⁵² La Corte ha anche affermato la compatibilità costituzionale della previsione di meccanismi volti al superamento dell’eventuale dissenso, al fine di evitare che si determinino situazioni di stallo, purché intervengano all’esito di procedimenti basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. V., *inter alia*, anche la sentenza 2 febbraio 2011, n. 33.

⁵³ Più esattamente, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.

⁵⁴ Cfr. C. Cost. 23 novembre 2007, n. 401. V. anche la sentenza 25 novembre 2016, n. 251, secondo la quale “In armonia con tali indicazioni, l’evoluzione impressa al sistema delle Conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento [...] dell’intesa in sede di Conferenza Unificata quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze nn. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo (sentenza n. 1 del 2016)”. Nella stessa sentenza la Corte ha anche ribadito come il principio di leale collaborazione, e quindi il sistema delle Conferenze, sia “tanto più apprezzabile se si considera la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori”.

BIBLIOGRAFIA

- Balassone, F. e D. Franco (2001), *Fiscal federalism and the stability and growth pact: a difficult union*, in Banca d'Italia (ed.), *Fiscal Rules*, Workshops on Public Finance - Perugia, S.A.DI.BA., 1-3 febbraio 2001, consultabile su <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2001-fiscal-rules/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>.
- Banca d'Italia (2001), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione. Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Antonio Fazio*, 12 dicembre, consultabile su http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2001/fazio_121201.pdf.
- Banca d'Italia (2008), *Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Testimonianza del Vice Direttore della Banca d'Italia Ignazio Visco*, 18 novembre, consultabile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2008/Visco_18_11_08.pdf.
- Banca d'Italia (2011), *Schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'orse aggiuntive e in*, 28 marzo, consultabile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2011/franco_280311.pdf
- Bardozzetti A., D. Franco ed E. Vadala (2008), *Debito pubblico e decentramento in Italia*, in *Federalismo fiscale*, n. 1.
- Benelli, F. e R. Bin (2009), *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, pp. 1185-1211, consultabile anche su <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Rimaterializzazione.pdf>.
- Bin, R. (2013), *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, pp. 509-528, consultabile anche su http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Roma_LeRegioni.pdf.
- Boscati, A. (2014), *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in *Working Paper Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"*, n. 228, consultabile anche su http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141106-124147_boscati_n228-2014itpdf.pdf.
- Brennan, G. e J. M. Buchanan (1980), *The Power to Tax. the Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brosio, G. (a cura di) (1995), *Governo, decentramento e federalismo*, Bologna.
- Buchanan, J. M. (1965), *An Economic Theory of Clubs*, in *Economica*, n. 32, pp. 1-14.
- Calmieri, C. (2002), *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli.
- Camera dei Deputati (2012), *La ripartizione per materie dell'art. 117 della Costituzione: problemi interpretativi*, in *Documenti – Temi dell'attività parlamentare*, consultabile su <http://leg16.camera.it/561?appro=904>
- Camera dei Deputati – Osservatorio sulla Legislazione (2015), *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Volume II, Tomo I, Roma.
- Caravita di Toritto, B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli.
- Caravita di Toritto, B. (2006), *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino.

- Caravita di Toritto, B. (2013), *Contributo riforma Titolo V*, in *federalismi.it*, fasc. 21, consultabile anche su <http://www.sofiaonline.it/wp-content/uploads/2013/10/contributo-riforma-titolo-V.pdf>.
- Cassese, S. (2001), *L'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, pp. 1193 e ss.
- Cassese, S. (2012), *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3.
- Cavallini Cadeddu, L. (2012), *Corte Costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, pp. 319-356.
- Cerulli Irelli, V. (2002), *Costituzione e amministrazione*, Torino, Giappichelli.
- Chiara, G. (2015), *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Sicilia: un overruling forzato, ma felice*, consultabile su http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/nota_255_2014_chiara.pdf.
- Cogo, G. (2013), *Leale collaborazione tra Stato e Regioni: intese in senso forte e intese in senso debole ancora al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana: giornale ufficiale delle amministrazioni centrali e provinciali, dei comuni e degli enti e istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza*, nn. 3-4, marzo-aprile, pp. 149-160.
- Consiglio di Stato (2017), *Parere consultivo in risposta al quesito della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativo agli adempimenti da compiere a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 25 novembre 2016, n. 251*, 17 gennaio, consultabile su http://www.allievispa.it/wp-content/uploads/2017/01/Consiglio-di-Stato-parere-adempimenti-dopo-sentenza-Corte-Costituzionale-251_2016-1.pdf.
- D'Atena, A. (a cura di) (2001), *L'Italia verso il federalismo*, Milano, Giuffrè.
- D'Atena, A. (2005), *Regionalismo in bilico: tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano.
- De Matteis, P. e G. Messina (2010), *Le capacità fiscali delle regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3 (settembre), pp. 363-396.
- Decarolis, F. e C. Giorgiantonio (2012), *Appalti pubblici e federalismo: riparto di competenze e vincoli comunitari nell'affidamento dei lavori pubblici in Italia*, in M. Nicolai a cura di, *Primo Rapporto sulla Finanza Pubblica – Finanza Pubblica e Federalismo*, Fondazione Rosselli, Maggiori, Torino.
- Decarolis, F. e C. Giorgiantonio (2014), *Tutela della concorrenza e rispetto delle specificità territoriali negli appalti di lavori pubblici*, in *Mercato, concorrenza, regole*, a. XVI, n. 1, aprile, pp. 25-67.
- Decarolis, F. e C. Giorgiantonio (2015), *Local Public Procurement Regulations: the Case of Italy*, in *International Review of Law and Economics*, n. 43, pp. 209-226.
- Falcon, G. (2011), *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, marzo-giugno.
- Ferrari, G. F. e G. Parodi (a cura di) (2003), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova.
- Franco, D., G. Messina e S. Zotteri (2004), *Fiscal Federalism in Italy: an Unfinished Agenda*, in *Wirtschaftspolitische Blätter*, n. 4, Wien.
- Isae (2003), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*.

- Italiadecide (2010), *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma, aprile, consultabile su http://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2013/10/Paper_intervento_aprile_magg10.pdf
- Kostoris Padoa Schioppa, F. (1997), *I bilanci consolidati dei flussi e degli stocks della Pubblica Amministrazione a livello regionale*, ISPE, Documenti di lavoro, n. 65, Roma.
- Lanza, E. (2011), *Trasversalità e uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni*, consultabile su <http://www.issirfa.cnr.it>.
- Liberati, P. (1999), *Il federalismo fiscale. Aspetti teorici e pratici*, Milano, Hoepli.
- Malizia, R. (1998), *Gli aspetti finanziari della contabilità economica territoriale*, in Istituto Guglielmo Tagliacarne, *Statistica e territorio*, Milano.
- Mangiameli, S. (2002), *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli.
- Marcelli F. e V. Giammusso (2006), *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V: 5 anni e 500 pronunce*, in *Quaderni di documentazione*, n. 44, ottobre, Senato della Repubblica, consultabile su http://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/SENATO_Quad_44.pdf.
- Mengotto, V. (2011), *Capacità fiscale e sforzo fiscale dei Comuni italiani*, in *L'economia delle regioni italiane*, collana *Economie regionali*, n. 23, Banca d'Italia, consultabile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2011/2011-0023/economia-delle-regioni-italiane-1123.pdf>.
- Messina, G. (2001a), *Decentramento fiscale e perequazione regionale. Efficienza e redistribuzione del nuovo sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario*, in *Temi di discussione*, n. 416, Banca d'Italia, agosto, consultabile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2001/2001-0416/Tema_416_01.pdf.
- Messina, G. (2001b), *Verso un federalismo equo e solidale: obiettivi e vincoli per la perequazione economica in Italia*, in *Studi economici*, n. 73.
- Musgrave, R. A. e P. B. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Hartcourt, Brace, New York, Jovanovich.
- Oates, W. (1994), *The Potential and Perils of Fiscal Decentralization*, University of Maryland, Department of Economics.
- Oliveri, L. (2016), *Le macerie delle politiche del Lavoro dopo il referendum costituzionale*, in *Bollettino Adapt*, 5 dicembre, consultabile su <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2016/12/Riflessioni-sulle-politiche-del-lavoro-dopo-il-referendum-costituzionale-1.pdf>.
- Palermo, F. e S. Parolari (a cura di) (2015), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano.
- Pirrone, S. e P. Sestito (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino.
- Pisaneschi, A. (2016), *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- Pisauro, G. (2012), *Titolo V: la riforma da correggere*, Lavoce.info, consultabile su <http://www.lavoce.info/archives/2095/titolo-v-la-riforma-da-correggere/>.
- Pizzetti, F. (2002), *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli.

- Proud'homme, R. (1995), *The Dangers of Decentralization*, *World Bank Researcher Observer*, Vol. 10, No. 2.
- Puccini, G. (2014), *Riforma del bicameralismo e del titolo V nel disegno di legge costituzionale del governo Renzi: aspetti problematici*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2.
- Ruggeri, A. (2013), *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Nuove autonomie*, n. 1, gennaio-aprile, pp. 5-44.
- Salmon, P. (1987), *Decentralization as an Incentive Scheme*, in *Oxford Review of Economic Policy*, n. 3, pp. 24-43.
- Staderini, A. ed E. Vadalà (2010), *Bilancio pubblico e flussi redistributive interregionali*, in Banca d'Italia (2010), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, pp. 157-167, consultabile su <https://www.bancaditalia.it/dotAsset/261c5662-0cf4-47cd-9fa0-2d0162ce03ea.pdf>.
- Sterpa, A. (2012), "Negoziare le leggi": *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte Costituzionale*, in B. Caravita (a cura di), *La giustizia costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, pp. 159-180.
- Tanzi, V. (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank.
- Tiebout, C. M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5.
- Treisman, D. (2007), *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press.
- Vandelli, L. (2011), *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, marzo-giugno, pp. 587-590.

APPENDICE

Tav. 1 – Esperienze internazionali di federalismo: alcuni aspetti del decentramento

		AUSTRALIA	BELGIO	CANADA	GERMANIA	ITALIA	SPAGNA	STATI UNITI	SVIZZERA
STRUTTURA		8 Stati	5 (1) Comunità Regioni	13 Province	16 Länder	20 Regioni (5 a Statuto speciale)	17 Comunida- des	50 Stati	26 Cantoni
COMPE- TENZA FI- SCALE	<i>Dogane</i>	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale
	<i>Imposte dirette</i>	Centrale	Condivisa	Centrale		Centrale	Centrale / Stati (3)	Condivisa	Centrale / Stati
	<i>Imposte sui redditi per- sonali</i>	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Condivisa (2)	Condivisa	Centrale / Stati (3)	Condivisa	Centrale / Stati / Comuni
	<i>Imposte sui redditi da impresa</i>	Condivisa	Condivisa	Centrale / Stati	Condivisa (2)	Condivisa	Centrale / Stati (3)	Condivisa	Centrale / Stati
RELAZIONI INTERNA- ZIONALI	<i>Difesa</i>	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
	<i>Ratifica trattati</i>	Centrale	Tutti i livelli	Centrale (4)	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati
	<i>Cittadinanza</i>	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale / Stati
	<i>Immigrazione nella fede- razione</i>	Centrale	Centrale	Condivisa	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa	-
ASPETTI ECONOMICI	<i>Commercio estero</i>	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale	-	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
	<i>Commercio tra gli Stati</i>	Condivisa	-	Centrale	-	Stati (Regioni)	-	Centrale	-
	<i>Commercio interno agli Stati</i>	Stati	-	Stati	-	Stati (Regioni)	-	Stati	-
	<i>Moneta</i>	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale
	<i>Sistema bancario</i>	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati (5)	Condivisa (2)	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale
	<i>Procedure concorsuali</i>	Centrale	-	Centrale	-	Centrale	-	Centrale / Stati	-

	<i>Assicurazioni</i>	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	-	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	-
TRASPORTI / COMUNI- CAZIONE	<i>Strade e ponti</i>	Centrale / Stati	Stati / Comuni- tà	Stati	Condivisa (2)	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale
	<i>Ferrovie</i>	Centrale / Stati	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati (2)	Condivisa	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale
	<i>Aerei</i>	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale (tran- sitoria)
	<i>Telecomunicazioni</i>	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
	<i>Servizio postale</i>	Centrale	Centrale	Centrale	Centrale	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
	<i>Televisione</i>	Centrale	Stati / Comuni- tà	Centrale	Centrale / Stati	Condivisa	Centrale	Centrale	Centrale
ISTRUZIONE E RI- CERCA	<i>Istruzione inferiore e se- condaria</i>	Stati	Stati / Comuni- tà	Stati	Stati	Condivisa	Centrale	Stati	Stati
	<i>Istruzione universitaria e oltre</i>	Centrale / Stati	Stati / Comuni- tà	Stati	Condivisa (2)	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Stati (escluso Politecnico Centrale)
	<i>Ricerca e sviluppo</i>	Centrale / Stati	Tutti i livelli	-	Condivisa (2)	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Centrale
SERVIZI SANITARI E SOCIALI	<i>Ospedali</i>	Centrale / Stati	Stati / Comuni- tà	Centrale	Condivisa (2)	Condivisa	-	Centrale	-
	<i>Salute pubblica</i>	Stati	Stati / Comuni- tà	Stati	Condivisa (2)	Condivisa	Centrale / Stati	Stati	Centrale
	<i>Disoccupazione</i>	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa (2)	Condivisa	-	Centrale / Stati	Centrale
	<i>Integrazioni al reddito</i>	Condivisa	Centrale	Centrale / Stati	Condivisa (2)	Condivisa	-	-	Stati
	<i>Servizi sociali</i>	Condivisa	Stati / Comuni- tà	Centrale	-	Centrale / Stati	Stati	Centrale	Stati
	<i>Pensioni</i>	Condivisa	-	Condivisa	-	Centrale	-	Condivisa	Centrale
SISTEMA	<i>Legislazione civile</i>	Centrale / Stati	Centrale	Stati	Condivisa (2)	Centrale	Centrale	Stati	Centrale

LEGALE	<i>Legislazione penale</i>	Stati	-	Centrale	Condivisa (2)	Centrale	Centrale	Stati	Centrale
	<i>Organizzazione giudiziaria</i>	Centrale / Stati	-	Centrale / Stati	Condivisa (2)	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	Stati
	<i>Polizia</i>	Centrale / Stati	Centrale	Centrale / Stati	Stati	Centrale	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Stati e Comuni (parte Confederazione)
	<i>Prigioni</i>	Stati	-	Centrale / Stati	-	Centrale	Centrale	Centrale / Stati	-
VARIE	<i>Agricoltura</i>	Condivisa	-	Condivisa	Condivisa (2)	Stati	Stati	Stati	Centrale
	<i>Pesca</i>	Centrale / Stati	Stati	Centrale / Stati	Condivisa (2)	Stati	Centrale / Stati	Stati	Centrale
	<i>Energia nucleare</i>	Condivisa	Centrale	Centrale	Condivisa	Condivisa	-	Centrale / Stati	Centrale (transitoria)
	<i>Lingua</i>	-	Tutti i livelli	Centrale / Stati	-	Centrale	Stati	-	-
	<i>Ambiente</i>	Centrale / Stati	Stati	Centrale / Stati	Condivisa (2)	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale / Stati	Centrale / Stati

Fonte: Isae (2003).

Nota: Centrale / Stati indica competenze specifiche nei sottolivelli. Il trattino indica che la materia non è trattata in Costituzione.

(1): insieme di Regioni e Comunità considerando che la Comunità fiamminga si è fusa con la Regione Fiamminga.

(2): i Länder svolgono essenzialmente funzioni amministrative rispetto alla legislazione centrale.

(3): la potestà originaria di esigere tributi compete allo Stato; le Comunità possono stabilirne ed esigerne nel rispetto della Costituzione e delle leggi.

(4): con il consenso del governo locale.

(5): la regolamentazione bancaria è esclusivamente centrale; risparmio e credito cooperativo provinciali.

Tav. 2 – Riparto di competenze legislative prima e dopo la riforma del Titolo V del 2001

Stato		Regioni		
<i>Pre riforma</i>	<i>Post riforma</i>	<i>Pre riforma</i>	<i>Post riforma</i>	
Competenza legislativa esclusiva e residuale: tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza concorrente delle Regioni.	Competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea; diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento Europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza; i) cittadinanza, stato civile, anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.	Competenza legislativa concorrente nelle seguenti materie: - ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione; - circoscrizioni comunali; - polizia locale urbana e rurale; - fiere e mercati; - beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera; - istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; - musei e biblioteche di enti locali; - urbanistica; - turismo e industria alberghiera; - tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; - viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; - navigazione e porti lacuali; - acque minerali e termali; - cave e torbiere; - caccia; - pesca nelle acque interne; - agricoltura e foreste; - artigianato; - altre materie indicate da leggi costituzionali.	Competenza legislativa concorrente nelle seguenti materie: - rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni; - commercio con l'estero; - tutela e sicurezza del lavoro; - istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; - professioni; - ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; - tutela della salute; - alimentazione; - ordinamento sportivo; - protezione civile; - governo del territorio; - porti e aeroporti civili; - grandi reti di trasporto e di navigazione; - ordinamento della comunicazione; - produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia; - previdenza complementare ed integrativa; - armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; - valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; - casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.	Competenza legislativa esclusiva e residuale: tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza esclusiva dello Stato o a quella concorrente delle Regioni.

Nota: L'art. 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, modificando l'art. 117 Cost., ha poi ricondotto la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalle funzioni concorrenti alle competenze esclusive dello Stato. L'art. 6 della medesima legge costituzionale stabilisce che le disposizioni in essa contenute si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

Tav. 3 – Attribuzione delle materie pre e post riforma del Titolo V

	<i>Materie</i>	<i>Attribuzione pre riforma</i>	<i>Attribuzione post riforma</i>
<i>Politica economica e finanziaria</i>	Moneta; sistema valutario	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e))
	Tutela del risparmio e mercati finanziari	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e))
	Sistema tributario dello Stato	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e))
	Sistema contabile dello Stato	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e))
	Perequazione delle risorse finanziarie; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e) e m))
	Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. r))
	Armonizzazione dei bilanci pubblici	Esclusiva residuale statale	Inizialmente concorrente (art. 117, comma 3) Dopo le modifiche del 2012 esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e))
	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Esclusive residuali statali	Concorrente (art. 117, comma 3)
<i>Rapporti internazionali</i>	Politica estera e rapporti internazionali statali, nonché rapporti dello Stato con l'UE	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. a))
	Immigrazione	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. b)); peraltro, l'art. 118, comma 3, prevede "forme di coordinamento fra Stato e Regioni" in materia
	Elezione del Parlamento europeo	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. f))
	Dogane	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. g))
	Profilassi internazionale	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. q))
	Commercio con l'estero	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)

	Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
<i>Lavori pubblici e infrastrutture</i>	Porti e aeroporti civili	Esclusiva residuale statale (“navigazione e porti lacuali” era concorrente: quindi, la parte “porti non lacuali” e aeroporti era esclusiva statale)	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Grandi reti di trasporto e di navigazione	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Trasporti (ferroviari, su strada, marittimi)	Esclusiva residuale statale	Esclusiva residuale regionale
	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia elettrica	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Lavori pubblici	Esclusiva residuale statale	Indeterminata (la Corte Costituzionale ha ricondotto per più versi la materia alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale)
	Tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Viabilità	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Acquedotti	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Risorse idriche	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Lavori pubblici di interesse regionale	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Ordinamento della comunicazione	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
<i>Ambiente e territorio</i>	Governo del territorio	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Edilizia	Esclusiva residuale statale	Esclusiva residuale regionale (ricondotta al governo del territorio dalla Corte Costituzionale)
	Urbanistica	Concorrente	Esclusiva residuale regionale (ricondotta al governo del territorio dalla Corte Costituzionale)
	Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s)); tuttavia, “valorizzazione” dei beni ambientali diviene competenza concorrente
<i>Questioni</i>	Rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. c))

<i>interne</i>	Difesa (e Forze Armate); sicurezza dello Stato	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. d))
	Armi, munizioni ed esplosivi	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. d))
	Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. f))
	Cittadinanza; stato civile; anagrafi	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. i))
	Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. g))
	Ordine pubblico e sicurezza	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. h)), seppure “ad esclusione della polizia amministrativa locale”
	Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. l))
	Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e CM	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. p))
	Protezione dei confini nazionali	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. q))
	Pesi, misure e determinazione del tempo	Esclusive residuali statali	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. r))
	Tutela dei beni culturali	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s)); tuttavia, “valorizzazione” dei beni culturali diviene competenza concorrente (prima, solo “musei e biblioteche di enti locali” era concorrente)
	Ordinamento sportivo	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Polizia urbana e rurale	Concorrente	“Polizia amministrativa locale” diviene esclusiva regionale
Protezione civile	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)	
<i>Occupazione</i>	Politiche del lavoro	Esclusiva residuale statale	Indeterminata (la Corte Costituzionale ha ricondotto per più versi la materia alla “tutela e sicurezza del lavoro”)
	Tutela e sicurezza del lavoro	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Professioni	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)

<i>Welfare</i>	Previdenza sociale	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. o))
	Sanità	Esclusiva residuale statale (però, “assistenza sanitaria e ospedaliera” era concorrente)	“Tutela della salute” è competenza concorrente
	Alimentazione	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Previdenza complementare e integrativa	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Servizi sociali (assistenza sociale)	Esclusiva residuale statale	Esclusiva residuale regionale
<i>Regolamentazione</i>	Tutela della concorrenza	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e))
	Opere dell’ingegno	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. r))
<i>Istruzione</i>	Istruzione	Esclusiva residuale statale	Esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. n)) per ciò che concerne le “norme generali”; diventa concorrente per ciò che concerne “l’istruzione, fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche”
	Istruzione artigiana e professionale	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Ricerca scientifica e tecnologica	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
<i>Attività economiche</i>	Sostegno all’innovazione per i settori produttivi	Esclusiva residuale statale	Concorrente (art. 117, comma 3)
	Commercio	Esclusiva residuale statale	Esclusiva residuale regionale
	Industria	Esclusiva residuale statale	Esclusiva residuale regionale
	Fiere e mercati	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Turismo e industria alberghiera	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Artigianato	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Cave e torbiere	Concorrente	Esclusiva residuale regionale
	Agricoltura e foreste; pesca nelle acque interne; caccia	Concorrente	Esclusiva residuale regionale

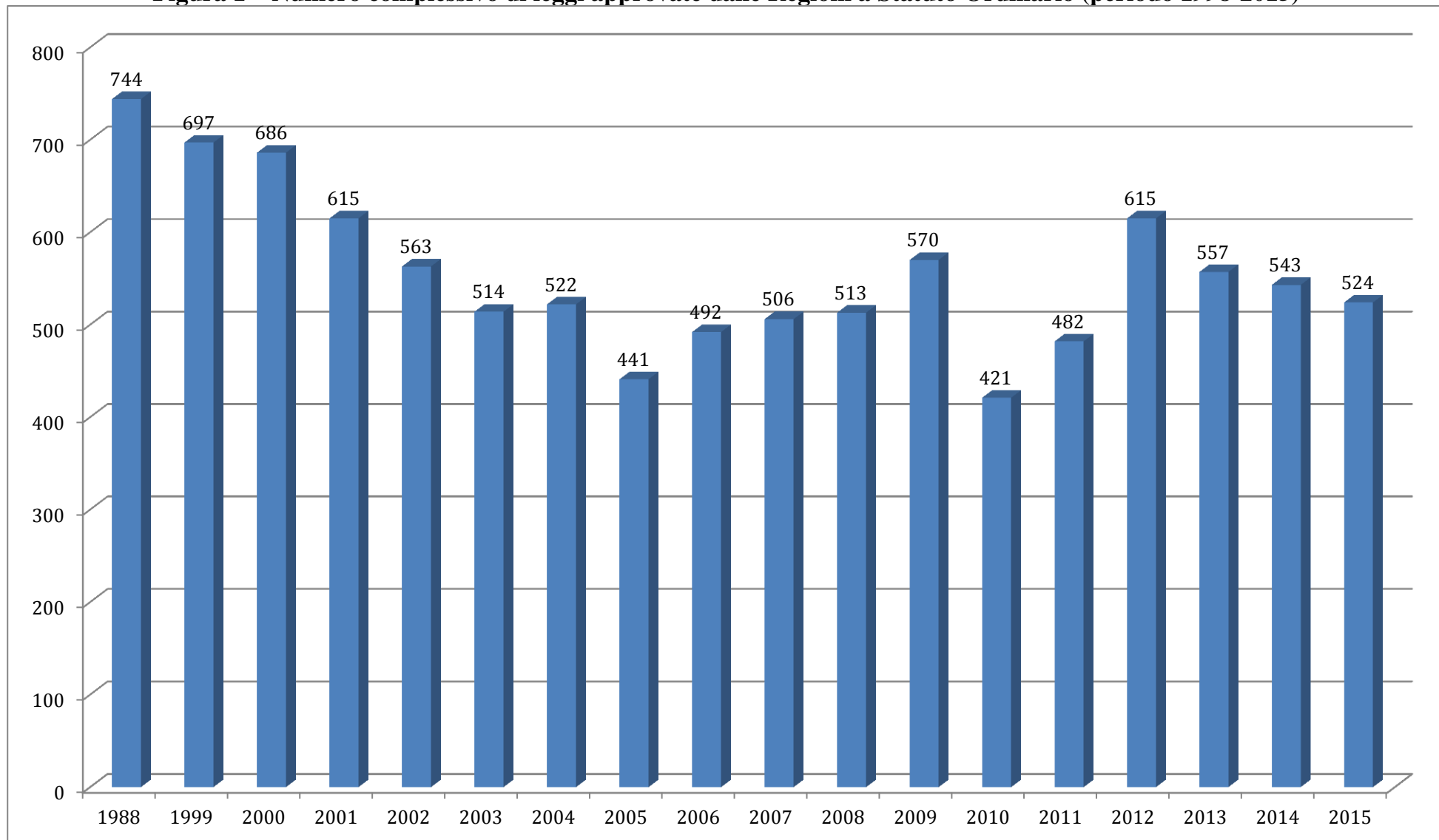
Nota: come argomentato nel testo (in particolare nel paragrafo n. 5), alcuni aspetti di numerose materie di competenza legislativa residuale delle Regioni sono stati ricondotti alla competenza dello Stato, in quanto inerenti le c.d. “materie trasversali”.

Tav. 4 – Regioni a Statuto Ordinario: numero delle leggi (1998 – 2015)

Regione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Abruzzo	165	148	121	88	38	28	51	47	48	48	17	32	62	44	72	59	33	42
Basilicata	49	40	62	47	40	36	27	33	32	30	33	43	34	27	36	20	38	55
Calabria	15	28	22	38	52	30	36	18	18	30	46	58	36	51	70	58	28	40
Campania	19	7	19	19	33	30	16	25	25	14	20	17	20	23	41	12	21	20
Emilia R.	41	38	38	44	36	28	28	21	21	29	23	28	15	24	21	29	25	25
Lazio	57	40	30	41	46	44	21	19	28	27	32	32	9	20	16	14	18	18
Liguria	38	46	48	47	41	32	34	20	47	45	48	67	24	39	52	43	42	29
Lombardia	34	30	28	29	34	30	41	22	32	36	38	33	22	26	21	23	37	45
Marche	47	39	30	35	28	29	30	36	22	20	38	33	22	30	46	51	37	32
Molise	20	44	48	20	45	37	38	52	42	32	35	31	23	29	27	27	26	20
Piemonte	46	32	61	38	33	37	40	17	40	29	37	39	27	27	19	23	24	31
Puglia	32	36	28	37	28	30	25	20	40	41	45	36	20	39	45	46	53	40
Toscana	101	73	82	54	39	55	62	55	51	51	52	65	50	53	65	79	87	86
Umbria	47	34	43	38	35	26	35	30	18	38	26	26	27	20	29	33	29	18
Veneto	33	62	26	40	35	42	38	26	28	36	23	30	30	30	55	40	45	23
Totale	744	697	686	615	563	514	522	441	492	506	513	570	421	482	615	557	543	524

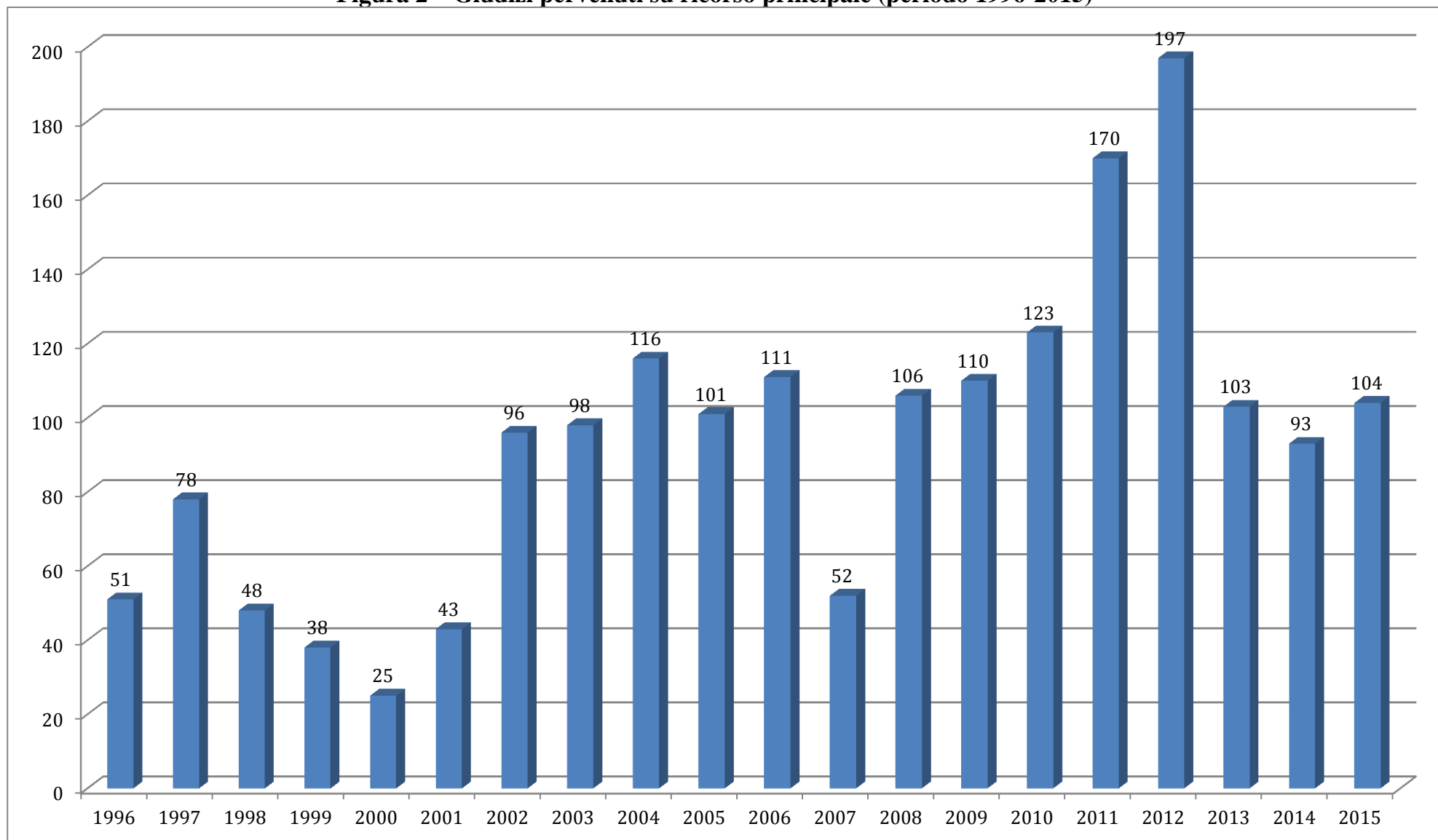
Fonte: ISSIRFA e Normattiva.

Figura 1 – Numero complessivo di leggi approvate dalle Regioni a Statuto Ordinario (periodo 1998-2015)



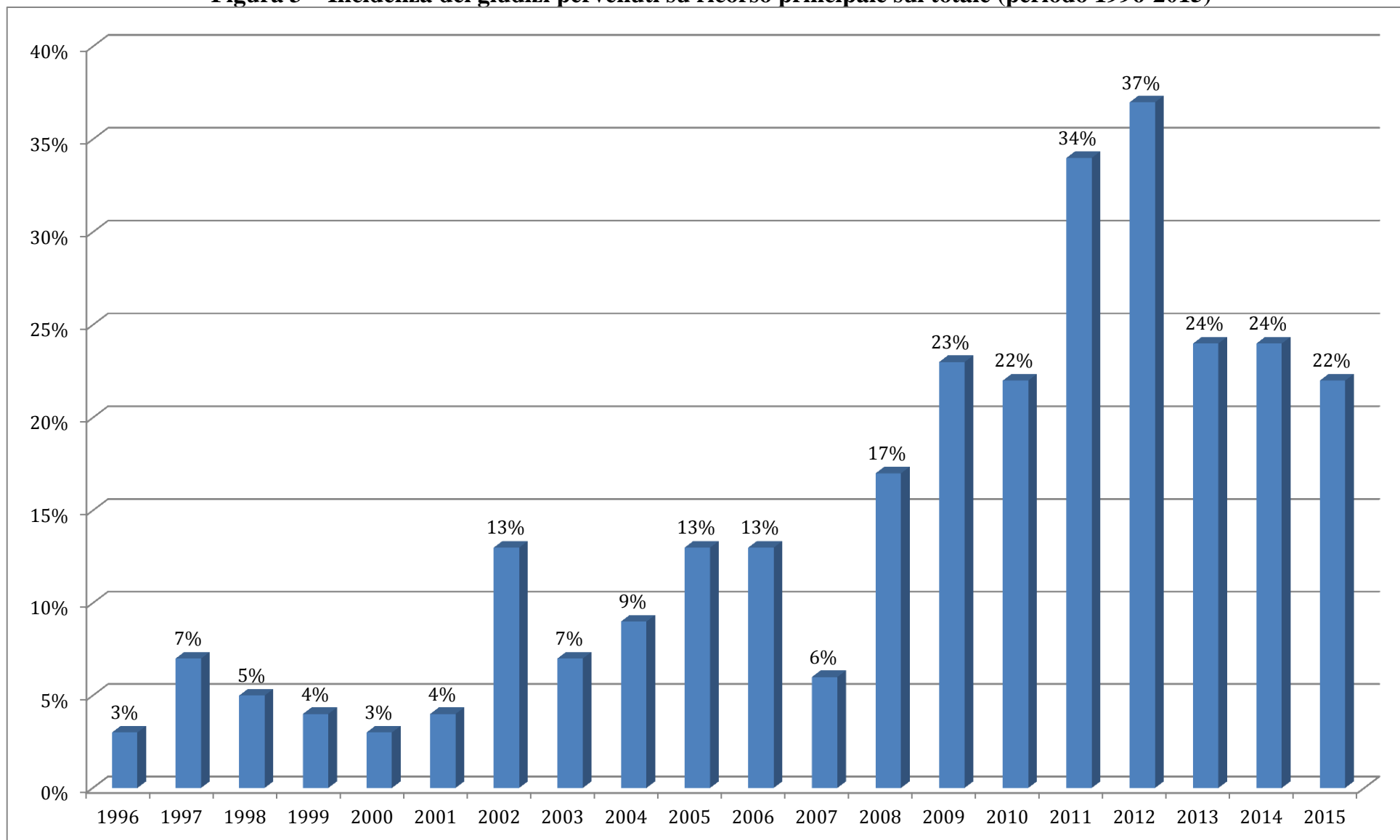
Fonte: ISSiRFA e Normativa.

Figura 2 – Giudizi pervenuti su ricorso principale (periodo 1996-2015)



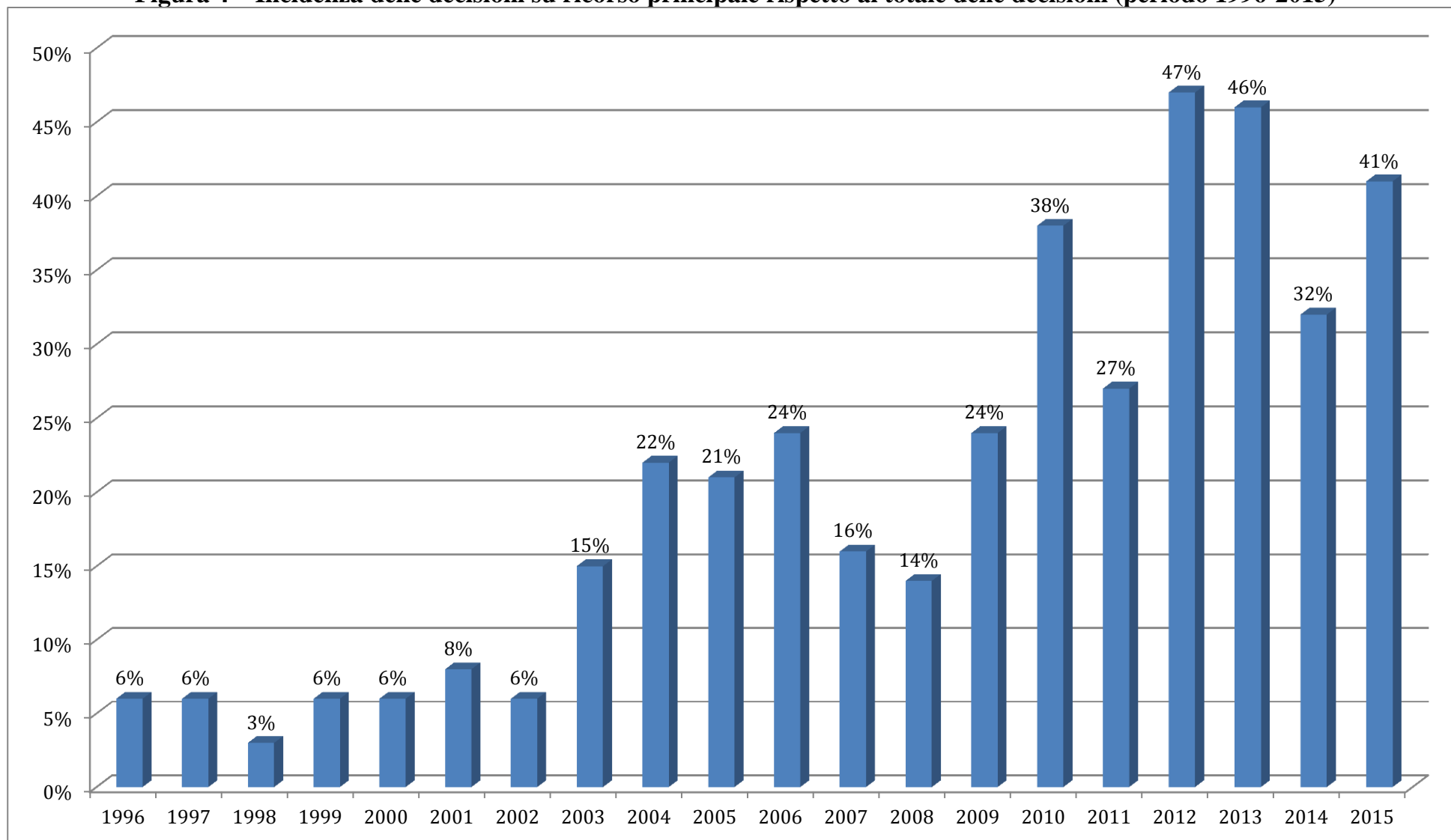
Fonte: Corte Costituzionale.

Figura 3 – Incidenza dei giudizi pervenuti su ricorso principale sul totale (periodo 1996-2015)



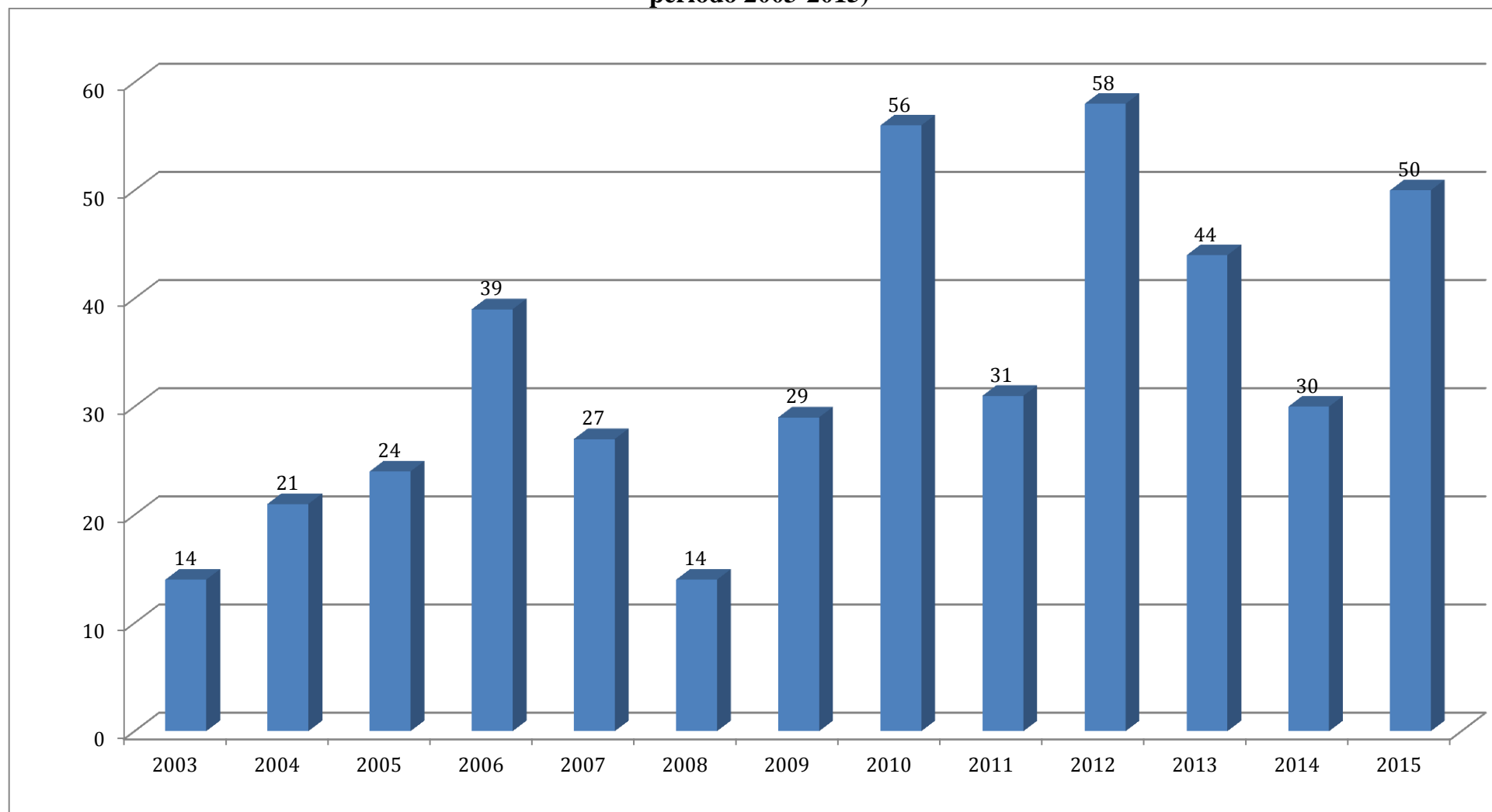
Fonte: Corte Costituzionale.

Figura 4 – Incidenza delle decisioni su ricorso principale rispetto al totale delle decisioni (periodo 1996-2015)



Fonte: Corte Costituzionale.

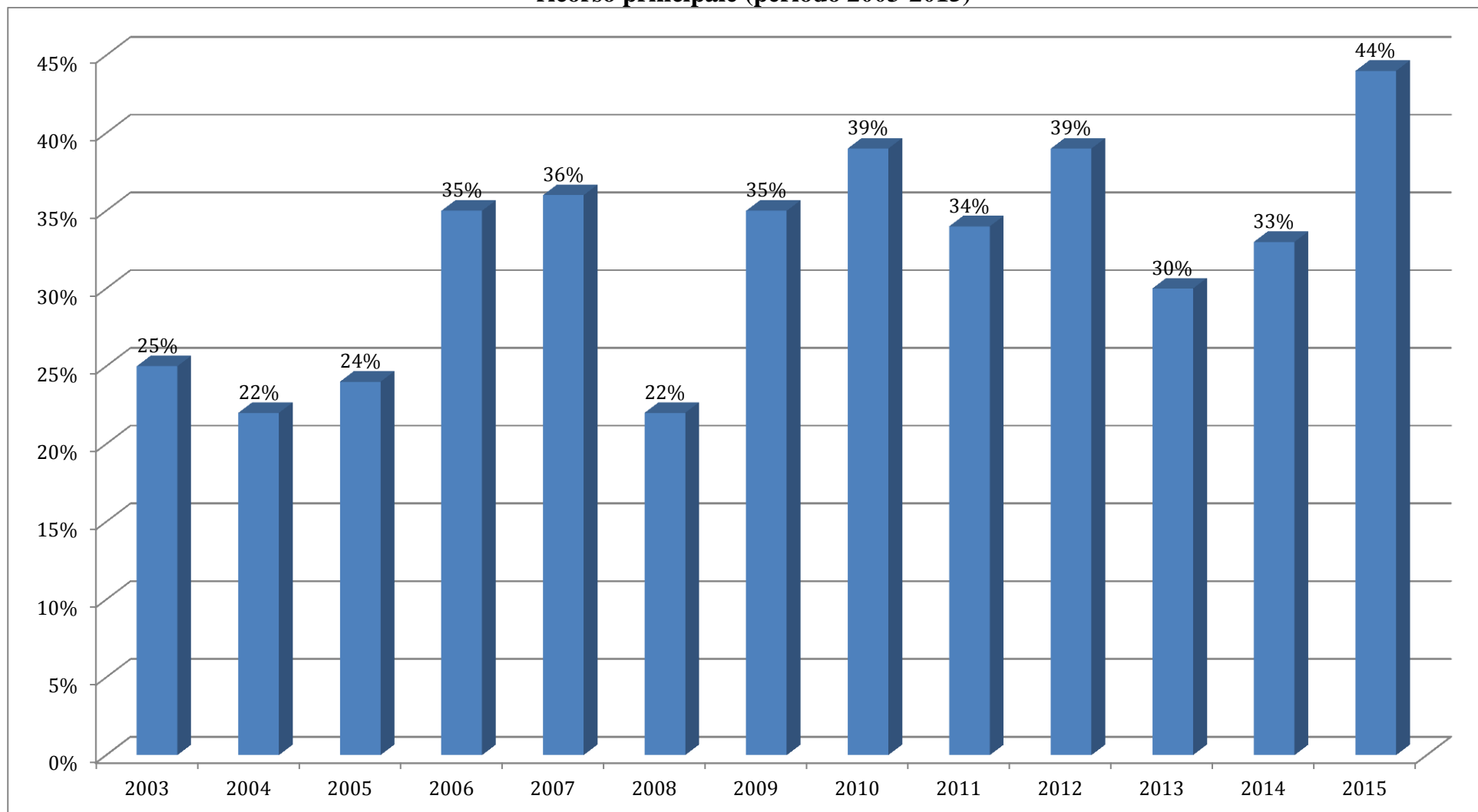
Figura 5 – Dichiarazioni di cessazione della materia del contendere e di estinzione del processo (decisioni su ricorso principale nel periodo 2003-2015)



Fonte: Corte Costituzionale.

Nota: si considerano le decisioni su giudizi su ricorso in via principale che dichiarano l'estinzione (totale o parziale) del processo o che contengono almeno un dispositivo di cessazione della materia del contendere.

Figura 6 – Percentuale delle dichiarazioni di cessazione della materia del contendere e di estinzione del processo nelle decisioni su ricorso principale (periodo 2003-2015)



Fonte: Corte Costituzionale.

Nota: si considerano le decisioni su giudizi su ricorso in via principale che dichiarano l'estinzione (totale o parziale) del processo o che contengono almeno un dispositivo di cessazione della materia del contendere.