

# IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

Vent'anni di giurisprudenza  
costituzionale sul Titolo V

a cura di  
Lorenzo Cuocolo e Edmondo Mostacci

# IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

VENT'ANNI DI GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE SUL TITOLO V

a cura di

Lorenzo Cuocolo e Edmondo Mostacci



© Copyright 2023 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-556-0

*Realizzazione editoriale*



Via A. Gherardesca  
56121 Pisa

*Responsabile di redazione*

Gloria Giacomelli

*Fotolito e Stampa*

**IGP** Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

# INDICE

<b>Introduzione</b> .....	» XIII
<i>Lorenzo Cuocolo</i>	
<b>La “protezione civile”</b> .....	» 1
<i>Alessandro Candido</i>	
1. “Qui non c’entra la politica, qui c’entra la solidarietà umana”: la protezione civile nel vecchio Titolo V della Costituzione .....	» 1
2. Una “organizzazione diffusa a carattere policentrico”: la protezione civile nel nuovo Titolo V della Costituzione .....	» 5
3. La protezione civile tra chiamata in sussidiarietà e trasversalità .....	» 11
4. La protezione civile dopo il Covid-19: da competenza (formalmente) concorrente a competenza (materialmente) esclusiva statale .....	» 13
<b>Il Titolo V della Costituzione nel prisma della materia “immigrazione”</b> »	17
<i>Graziella Romeo e Licia Cianci</i>	
1. Premessa introduttiva .....	» 17
2. Le competenze legislative in materia di immigrazione tra conflittualità e integrazione .....	» 19
3. Uno sguardo alla materia dell’immigrazione in prospettiva diacronica: tra interventi di integrazione regionale e spinte centripete statali .....	» 23
4. L’immigrazione nella dinamica tra poteri statali e poteri regionali: il nodo dei servizi territoriali .....	» 29
5. Gli interventi della giurisprudenza costituzionale in tema di immigrazione .....	» 31
6. Conclusioni.....	» 37
<b>Ordine pubblico e sicurezza. Questioni teoriche e giurisprudenza costituzionale prima e dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione</b> .....	» 41
<i>Chiara Graziani</i>	
1. Introduzione .....	» 41
2. La materia “ordine pubblico e sicurezza” nel testo costituzionale italiano: dal dibattito in Assemblea costituente alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione .....	» 42
3. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordine pubblico e sicurezza prima del 2001 .....	» 46

4. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordine pubblico e sicurezza dal 2001 all'attualità..... »	49
5. Alcune osservazioni conclusive..... »	51
<b>Tutela della concorrenza..... »</b>	<b>53</b>
<i>Camilla Buzzacchi</i>	
1. La concorrenza tra «materia» e «interesse» costituzionale..... »	53
2. Concorrenza e «liberalizzazione»..... »	57
3. Concorrenza e «centralizzazione»..... »	60
4. Concorrenza e «europeizzazione»..... »	63
5. Concorrenza e «oggettivizzazione»..... »	65
6. Concorrenza e nuove traiettorie giurisprudenziali..... »	67
<b>Costituzione, Regioni e regolamentazione del credito. Un iter inverso rispetto al disegno autonomistico alla base della riforma del Titolo V .. »</b>	<b>69</b>
<i>Andrea Pierini</i>	
1. Genesi dell'attribuzione di una potestà legislativa concorrente in materia creditizia alle Regioni a statuto ordinario. I precedenti delle Regioni ad autonomia speciale..... »	69
2. Il contrastante processo federativo di europeizzazione del diritto bancario»	72
3. La conseguente restrizione degli ambiti dell'autonomia regionale in materia di credito..... »	74
4. La residualità della categoria delle Banche regionali..... »	77
5. Gli effetti derivanti dai successivi interventi di riforma delle Banche popolari e delle Banche di credito cooperativo..... »	81
6. Valutazioni conclusive..... »	86
<b>Il coordinamento della finanza pubblica: storia di una rivoluzione incompiuta..... »</b>	<b>89</b>
<i>Luigi Testa</i>	
1. Introduzione..... »	89
2. La prima metà della storia (2001-2011)..... »	93
3. Le misure post-crisi..... »	96
4. Dal 2015 ad oggi..... »	98
5. Conclusioni..... »	101

<b>Repubblica delle autonomie o Repubblica “spaesata”? Federalismo, fiscalità e l’<i>Italian case-law</i> tra Stato e Regioni</b> ..... »	105
<i>Giovanna Tieghi</i>	
1. Riflessioni introduttive: “Promemoria per un’Italia che cambia” oppure, che “deve cambiare”? .....	» 105
1.1. Alcune indicazioni precise per una “umanità controinteressata ad ogni cambiamento” .....	» 108
2. Dal decentramento al federalismo fiscale: tentativi di superamento dell’“autonomia inautonoma” .....	» 111
3. Il federalismo fiscale italiano: un diritto che si fa “atteggiamento concreto”? .....	» 115
4. Sfide più che ventennali, tuttora in corso, di <i>judicial “constitutional retrogression”</i> : qualche nuovo scenario? .....	» 119
<b>Il governo del territorio</b> .....	» 123
<i>Matteo Carrer</i>	
1. Collocazione della materia governo del territorio nel catalogo dell’art. 117 Cost. ....	» 123
2. Il contenuto del governo del territorio .....	» 125
2.1. Edilizia e urbanistica .....	» 127
2.2. Gli intrecci con altre materie .....	» 128
2.3. I principi della materia nella giurisprudenza costituzionale.....	» 132
3. Il ruolo ortopedico della Corte costituzionale.....	» 136
<b>Trasporti</b> .....	» 141
<i>Gerolamo Taccogna</i>	
1. Introduzione .....	» 141
2. I trasporti nel riparto della potestà legislativa per (presunte) materie. »	142
2.1. I criteri di determinazione delle materie. La rilevanza degli interessi e le materie cd. trasversali .....	» 143
2.2. La potestà legislativa statale giustificata dall’intreccio inestricabile di materie o dalla prevalenza ... e dalla sussidiarietà verticale.....	» 145
2.3. Il limite della proporzionalità .....	» 146
2.4. Applicazioni in tema di trasporti e relative infrastrutture.....	» 146
2.4.1. Aeroporti.....	» 146
2.4.2. Autostrade e strade.....	» 147
2.4.3. Circolazione stradale .....	» 148
2.4.4. Trasporti pubblici locali .....	» 149
2.4.5. Tasse automobilistiche .....	» 151

3. La potestà legislativa concorrente ed i principi fondamentali della legislazione statale..... »	152
3.1 Il ruolo della legge statale..... »	152
3.1.1. Coordinamento della finanza pubblica..... »	152
3.1.2. Porti ed aeroporti ..... »	153
3.2. Gli spazi di effettiva legislazione regionale ..... »	154
4. Estensione territoriale della potestà legislativa delle regioni ..... »	154
5. Trasporti e amministrazione ..... »	155
5.1. Il riparto delle funzioni amministrative ..... »	155
5.2. ART e Regioni ..... »	156
5.3. Convenzioni per i servizi di continuità territoriale..... »	157
5.4. Fondi nazionali nel settore dei trasporti e delle loro infrastrutture. »	157
5.5. Decisione dei ricorsi avverso sanzioni legate alla circolazione stradale ..... »	159
5.6. Pianificazione della portualità e della logistica..... »	159
5.7. Gestione dei porti regionali ..... »	160
5.8. La leale collaborazione ..... »	160
5.9. Il volto dell'autonomia amministrativa regionale ..... »	161

**La materia energia nell'interpretazione del Giudice Costituzionale:  
avanti al centro?** ..... » 163  
*Marina Petri*

1. Introduzione ..... »	163
2. Energia come <i>public policy</i> ..... »	164
3. Dinamica del rapporto tra Stato e Regioni..... »	166
4. La composizione del Giudice delle Leggi..... »	168
5. Conclusioni..... »	173

**La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale:  
un problema concettuale non risolto?** ..... » 175  
*Claudia Sartoretti*

1. Introduzione. Il diritto alla tutela dell'ambiente nella Costituzione.... »	175
2. La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni prima della riforma del 2001..... »	178
3. La riforma del Titolo V tra luci e ombre..... »	180
4. La tutela dell'ambiente al vaglio della Corte costituzionale all'indomani della riforma del Titolo V: tra "smaterializzazione" e "trasversalità" della materia ..... »	183
5. La ri-materializzazione della tutela dell'ambiente ..... »	187

6. La tutela dell'ambiente fra valore trasversale e materia in senso tecnico: il <i>revirement</i> della Consulta .....	»	189
7. Spunti conclusivi .....	»	191
<b>Beni e attività culturali tra Stato e Regioni: ciò che resta della stagione della regionalizzazione</b> .....	»	197
<i>Antonella Sau</i>		
1. L'impatto della riforma costituzionale del 2001 sull'ordinamento dei beni e delle attività culturali .....	»	197
2. Gli spazi del legislatore statale in materia di spettacolo tra esigenze di continuità e dimensione "unitaria" dell'interesse pubblico .....	»	201
3. La vis attrattiva del legislatore statale in materia di tutela dei beni culturali: alla ricerca degli spazi della legislazione regionale .....	»	205
4. Oltre le materie e ai confini del patrimonio culturale .....	»	216
<b>Alimentazione</b> .....	»	219
<i>Patrizia Vipiana</i>		
1. Inquadramento normativo della materia alimentazione .....	»	219
2. I profili generali della giurisprudenza costituzionale sulla materia alimentazione .....	»	221
3. Gli approfondimenti della Corte costituzionale riguardo alla materia alimentazione .....	»	225
4. Rilievi conclusivi .....	»	229
<b>Il turismo tra Stato e regioni: la residualità della materia e l'esigenza di un intervento unitario</b> .....		231
<i>Valerio Lubello</i>		
1. Introduzione. La Costituzione italiana del 1948 e i primi interventi in materia di turismo .....		231
2. La riforma del Titolo V della Costituzione: il periodo "transitorio" e la residualità "parziale" .....		234
3. La chiamata in sussidiarietà come strumento ancora valido in attesa di una riforma ormai necessaria .....		237
4. Il Codice del Turismo tra riparto di competenze ed eccesso di delega .....		241
5. La Corte costituzionale e il fenomeno della locazione turistica: ondivaga concorrenza di materie .....		243
6. Alcune considerazioni conclusive .....		244

<b>«La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni» vent'anni dopo la riforma del Titolo V: un bilancio interlocutorio .....</b>	247
<i>Francesco Gallarati</i>	
1. Una competenza poliedrica e composita..... »	247
2. I LEP dalle origini alla costituzionalizzazione (cenni) .....	249
3. La natura trasversale della (non)materia..... »	251
4. Le fonti dei livelli essenziali tra riserva di legge e leale collaborazione »	254
5. Livelli minimi e essenziali (e uniformi)..... »	257
6. I «diritti civili e sociali» e gli altri diritti .....	262
7. Quali prestazioni?..... »	265
8. Conclusioni aperte..... »	267
 <b>La tutela della salute, tra valorizzazione dell'autonomia regionale e istanze ri-accentratrici .....</b>	269
<i>Edmondo Mostacci</i>	
1. L'intento originario del legislatore costituzionale .....	269
2. Le prime questioni applicative, nel solco dell'intento originario..... »	272
3. Il progressivo svuotamento della competenza legislativa regionale per ragioni <i>intrasistematiche</i> : la dialettica tra norme di principio e norme di dettaglio..... »	276
4. <i>Segue</i> : la “concorrenza” della profilassi internazionale .....	280
5. Le intersezioni con altre competenze statali (esclusive o concorrenti): in particolare, il coordinamento della finanza pubblica .....	283
6. <i>Segue</i> : il problema dei <i>piani di rientro</i> del <i>deficit</i> sanitario .....	287
7. Il tramonto di un dualismo ( <i>pesudo</i> )cartesiano .....	289
 <b>La Corte costituzionale e il sistema nazionale di istruzione nei rapporti tra Stato, Regioni e autonomie scolastiche a vent'anni dall'entrata in vigore del “nuovo” Titolo V .....</b>	293
<i>Arianna Pitino</i>	
1. La centralità del diritto all'istruzione nell'ordinamento costituzionale italiano..... »	293
2. La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in materia di istru- zione in base al “nuovo” art. 117 Cost..... »	296
3. La “nuova” potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione <i>ex art.</i> 117, c. 3 Cost. secondo la giurisprudenza costituzionale »	299
3.1. La programmazione e il dimensionamento della rete scolastica regionale..... »	301
3.2. Il diritto allo studio .....	303

3.3. Le Regioni e l'adeguamento degli interessi unitari alle realtà territoriali .....	»	304
3.4. Il rapporto di lavoro del personale scolastico .....	»	305
3.5. Prime conclusioni sulla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione .....	»	307
4. Le competenze esclusive dello Stato e i principi fondamentali in materia di istruzione .....	»	307
5. L'autonomia delle istituzioni scolastiche .....	»	310
6. Il riparto di competenze in materia di asili nido .....	»	312
7. Conclusioni.....	»	314
<b>L'“ordinamento della comunicazione”</b> .....	»	317
<i>Aristide Canepa</i>		
1. Considerazioni introduttive .....	»	317
2. Il concetto di “ordinamento della comunicazione” .....	»	318
3. La giurisprudenza costituzionale .....	»	321
3.1. La giurisprudenza costituzionale che limita le competenze regionali in materia di ordinamento della comunicazione .....	»	321
3.2. La giurisprudenza costituzionale che garantisce le competenze regionali in materia di ordinamento della comunicazione .....	»	326
4. Considerazioni conclusive .....	»	330
<b>Le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane...</b> .....	»	335
<i>Antonello Tarzia</i>		
1. Prologo: funzioni e perduranti problemi dell'amministrazione locale .....	»	335
2. Istantanee delle inadeguatezze del governo locale nel Novecento: strutture disordinate e funzioni confuse.....	»	337
3. Funzioni fondamentali e funzioni proprie nel dettato costituzionale del 2001.....	»	344
4. Le funzioni fondamentali nella legislazione alluvionale di revisione della spesa .....	»	348
4.1. Le funzioni fondamentali municipali e l'obbligo di esercizio in forma associata per i piccoli Comuni .....	»	350
4.2. Il riordino delle funzioni provinciali e quelle metropolitane .....	»	357
5. Sulla “perdurante vigenza” della legge Delrio. Tre sentenze, non delle migliori, della Corte costituzionale.....	»	362
5.1. La sentenza n. 50/2015 .....	»	362
5.2. La sentenza n. 129/2019 .....	»	365
5.3. La sentenza n. 240/2021 .....	»	366
Epilogo: presente e futuro delle amministrazioni locali .....	»	368

<b>Organi e legislazione elettorale degli enti locali e principi fondamentali in materia di legislazione elettorale regionale .....</b>	<b>» 369</b>
<i>Giacomo Delledonne</i>	
1. Introduzione .....	» 369
2. La lenta, talora caotica attuazione del nuovo Titolo V: la prima stagione della giurisprudenza costituzionale.....	» 371
2.1. I primi tasselli del mosaico: le sentenze nn. 196/2003, 2/2004 e 3/2006.....	» 371
2.2. Un mosaico in via di definizione .....	» 376
2.3. L'esigenza di riequilibrio fra i generi nella composizione delle assemblee elettive regionali .....	» 379
3. La legislazione elettorale nelle Regioni a statuto speciale .....	» 380
4. Una seconda stagione della giurisprudenza costituzionale?.....	» 381
5. Legislazione elettorale e organi di governo degli enti locali.....	» 383
6. Considerazioni conclusive .....	» 385
<b>La partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione e all'attuazione degli obblighi sovranazionali e internazionali pattizi .....</b>	<b>» 387</b>
<i>Luca Paladini</i>	
1. Introduzione .....	» 387
2. La partecipazione degli enti territoriali al processo di integrazione europea nel diritto italiano.....	» 388
2.1. La fase ascendente .....	» 389
2.2. La fase discendente.....	» 391
2.2.1. (segue) Il potere sostitutivo dello Stato.....	» 394
2.3. Le normative regionali e provinciali .....	» 395
3. La partecipazione delle autonomie nel diritto dell'Unione europea ...	» 396
3.1. Il Comitato delle regioni.....	» 398
3.2. <i>EU Regulatory Fitness</i> e autonomie territoriali .....	» 400
4. L'attuazione <i>pro quota</i> dei trattati e le attività di mero rilievo internazionale .....	» 401
5. Conclusioni.....	» 403
<b>Gli autori .....</b>	<b>» 407</b>

# La partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione e all'attuazione degli obblighi sovranazionali e internazionali pattizi

Luca Paladini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La partecipazione degli enti territoriali al processo di integrazione europea nel diritto italiano. – 2.1. La fase ascendente. – 2.2. La fase discendente. – 2.2.1. (segue) Il potere sostitutivo dello Stato. – 2.3. Le normative regionali e provinciali. – 3. La partecipazione delle autonomie nel diritto dell'UE. – 3.1. Il Comitato delle regioni. – 3.2. *EU Regulatory Fitness* e autonomie territoriali. – 4. L'attuazione *pro quota* dei trattati e le attività di mero rilievo internazionale. – 5. Conclusioni.

## 1. INTRODUZIONE

L'anniversario del “ventesimo” della riforma del Titolo V della Costituzione rappresenta un terreno di confronto politico, istituzionale e scientifico teso a comprendere se, ed eventualmente in quale misura, siano necessari degli interventi di revisione. Tra le molte questioni da “ripensare” c'è anche quella della partecipazione delle regioni e delle province autonome<sup>1</sup> al processo di integrazione europea e all'adattamento agli obblighi internazionali. Il fondamento costituzionale di tale partecipazione risiede nell'art. 117, c. 5, Cost., che, come noto, prevede il contributo di tali enti territoriali alla formulazione (cd. fase ascendente) e all'attuazione e all'esecuzione (cd. fase discendente) del diritto dell'Unione europea<sup>2</sup>, nonché all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali a cui l'Italia è vincolata. Inoltre, a tale previsione costituzionale fa da *pendant* il successivo comma 9, che contempla la possibilità che le regioni e le province autonome svolgano direttamente delle attività di mero rilievo internazionale.

Ebbene, la relativa disciplina di partecipazione rappresenta l'oggetto del presente lavoro, che è sostanzialmente articolato in due parti. In primo luogo, verrà presa in considerazione la partecipazione delle regioni e province autonome al processo di integrazione europea nel diritto italiano, volgendo lo sguardo all'art. 117, c. 5, Cost., alla legislazione statale attuativa e alle normative degli enti territoriali adottate in materia. Al contempo, si darà anche conto delle modalità partecipative previste dal diritto dell'UE a favore delle autonomie territoriali degli Stati membri, con particolare riguardo al Comitato delle regioni e alla partecipazione alle consultazioni avviate dalla Commissione quando tale istituzione esercita il

<sup>1</sup> Di séguito, anche “enti territoriali”.

<sup>2</sup> Di séguito, UE o Unione.