

La "doppia devoluzione":
sovrannazionalizzazione e federalismo interno

Tratto da:

Rapporto Annuale 2004 sull'attuazione del Federalismo

Febbraio 2004

L'autore del capitolo qui presentato è Efisio Espa.

9 La “doppia devoluzione”: sovranazionalizzazione e federalismo interno

9.1 *PREMESSA*

La questione della distribuzione delle competenze legislative è già stata affrontata nel primo Rapporto ISAE dedicato all'attuazione del federalismo costituzionale (ISAE, 2003 a). Particolare attenzione venne riservata in quell'occasione a un'analisi dei cambiamenti innescati – proprio sul problema dei poteri legislativi in un sistema istituzionale a più livelli – dall'approvazione del nuovo Titolo V, seconda parte della Costituzione.

In quelle analisi curate dall'ISAE, e non si trattava certo di una novità, la ripartizione delle competenze legislative viene esaminata come uno degli aspetti principali – forse il più importante - del passaggio verso sistemi di tipo federale o, comunque, costruiti nella direzione di assetti istituzionali nei quali acquistano maggiore enfasi i poteri decisionali dei livelli decentrati di governo.

La radicalità delle riforme in senso federale già introdotte nel nostro Paese o attualmente all'esame del Parlamento è, appunto, misurabile proprio sulla base del sensibile trasferimento di potestà normative dallo Stato centrale verso le Regioni. Materie prima di esclusività statale diventano di stretto controllo regionale o, quantomeno, condivise tra Stato e Regioni; altri ambiti di competenza, inseriti tra le materie concorrenti dal “vecchio” Titolo V, vengono collocate nell'area dell'esclusività legislativa regionale. La portata delle innovazioni introdotte con le modifiche costituzionali è stata più volte sottolineata (Caravita, 2002, D'Atena, 2001, Groppi e Olivetti, 2001, tra gli altri) e non è certo il caso di tornare nuovamente in dettaglio su tale argomento.

Un tema che, al contrario, non sembra avere ricevuto sufficiente attenzione – soprattutto nella letteratura di tipo economico – è l'analisi della nuova ripartizione di competenze legislative attuata dall'art. 117 del Titolo V riformato alla luce del parallelo processo di trasferimento di poteri verso il livello sopranazionale di governo dell'Unione Europea (UE). Il momento per compiere una tale analisi sembra, oltretutto, il più indicato. Il Progetto di Trattato di Costituzione europea (PTC), con la sua

ridefinizione dei poteri di intervento dell'UE, pur non approvato dagli Stati Membri dell'Unione nello scorso semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo, è ancora al centro dell'agenda dei Capi di Stato e di Governo; le probabilità di un suo varo definitivo sono tornate di recente ad aumentare. E forse in nessun altro paese europeo è attualmente presente, come in Italia, un così intenso e radicale processo di quella che si configura come una vera e propria *doppia devoluzione*, verso l'"alto" (l'Unione Europea) e verso il "basso" (le Regioni).

Ben inteso, i due processi di trasferimento di poteri legislativi hanno poco di veramente simmetrico e sono assai diversi per tempi, modalità, caratteristiche. E non è nemmeno così banalmente automatico mettere in relazione sovranazionalizzazione e federalismo, con il secondo dei due processi che può trovare spazio – spesso si sostiene – proprio perché un nuovo quadro di ampi poteri viene definito a livello dell'Unione (o internazionale in generale) o perché il recupero della dimensione locale di governo (con la sua maggiore attenzione alle specificità storiche, culturali, istituzionali) del territorio fa da contrappeso a quella omologazione di comportamenti e scale di preferenze che il salto a una dimensione più globale di scelte e decisioni sembra inevitabilmente causare.

Questo capitolo non desidera comunque addentrarsi in tali, complesse tematiche (nelle quali eccellenti spunti analitici e interpretativi provengono dalla letteratura di taglio più politologico (su tutti, il recente volume di Caciagli (2003)) per le quali appaiono necessari incroci di competenze che spaziano dalla storia delle istituzioni al diritto costituzionale o dall'economia politica all'analisi dello sviluppo regionale. Più umilmente, si desidera ricostruire il reticolo delle competenze e la mappatura dei poteri legislativi sconvolti dalla *doppia devoluzione*, allo scopo di rintracciare in essi le nuove gerarchie normative e istituzionali, i processi decisionali che da queste ultime scaturiscono, eventuali incoerenze e sovrapposizioni di compiti e di "missioni", il ridimensionamento – se verificato – dello Stato centrale e del suo tradizionale primato decisionale.

Per avvicinarsi a tali risultati, l'analisi prenderà la scorciatoia di un "appiattimento" delle due traiettorie temporali che hanno condotto al Progetto di Costituzione europea e alla riforma del Titolo V. Tali processi, è ben noto, si sono svolti e sedimentati in un lungo arco di tempo e ridurre il passaggio di competenza alla UE e alle Regioni a una sorta di *big bang* istituzionale occorso nel periodo 2001-2003 è ovviamente un'astrazione. Quest'ultima, tuttavia, ci consente di fotografare con contorni più nitidi il nuovo quadro di competenze che i testi costituzionali europeo e nazionale prefigurano nel loro insieme.

All'interno del contesto appena accennato, il capitolo prende in esame il consolidarsi dei processi di sovranazionalizzazione e federalismo "interno" (parte 2), analizza la nuova mappatura delle

competenze legislative (parte 3), svolge una prima valutazione di tale nuovo assetto, provando, in particolare a comprendere quale possa essere il ruolo dello Stato centrale – se drasticamente ridotto o se “reinventabile” con una delicata missione di raccordo tra UE e Regioni – (parte 4). Alcune considerazioni di sintesi (parte 5) chiudono il capitolo.

9.2 I PROCESSI DI SOVRANAZIONALIZZAZIONE E FEDERALISMO

Come è ben noto, la devoluzione di poteri verso l’“alto” prende avvio con i primi passi del processo di integrazione istituzionale europea (cioè circa cinquant’anni or sono) mentre la devoluzione verso il “basso” – pur sancita, seppure non nelle forme paragonabili a quelle raggiunte di recente, dalla Costituzione del 1948 - mostra i suoi primi concreti segnali di realizzazione a inizio degli anni Settanta.

La sovranazionalizzazione di numerosi ambiti delle funzioni pubbliche procede con regolarità nel corso del tempo, seppure in modo disordinato e senza una vera logica istituzionale. Essa conosce un’accelerazione negli ultimi quindici-vent’anni, in particolare dopo l’approvazione dell’Atto Unico Europeo. I Trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2000) sanciscono, in modi molto diversi, l’espansione – tanto ampia quanto sottovalutata – delle competenze nei fatti in capo all’Unione. Il Progetto di Trattato ancora all’attenzione degli Stati Membri dell’UE costituisce quindi un punto d’arrivo di quel processo di enorme allargamento di competenze che l’Unione è già riuscita a realizzare e su queste ultime esso “spalma” la credibilità e l’autorevolezza di un testo di valenza costituzionale.

In precedenti analisi compiute sulla questione dell’assegnazione delle competenze a livello comunitario, l’ISAE (2002 e 2003b) ha sottolineato come – contrariamente alla diffusa retorica di una UE immobile e incapace di adeguare i suoi poteri e i suoi strumenti alle necessità di un quadro internazionale che penalizza sempre più le singole risposte di Stati isolati – l’Unione ha ormai raggiunto intensità e diffusione di poteri decisionali tali da spostare sempre più la bilancia delle competenze verso il livello sopranazionale di governo. Si è sostenuto negli anni scorsi – e tale interpretazione viene qui confermata – che il forte addensamento di poteri oggi riscontrabile nelle decisioni quasi quotidianamente assunte a Bruxelles, a Strasburgo, a Francoforte, a L’Aja, definisce un “punto di non ritorno” sul piano economico e istituzionale. Non che la storia non offra esempi di dis-integrazione di entità statali compiute o di federazioni, ma l’impressione che si ha al momento è che passi indietro sostanziali (il ritorno a monete nazionali o a un mercato europeo frammentato da barriere tariffarie e non, ad esempio) siano inevitabilmente accompagnati da costi troppo elevati sia di isolamento politico che di emarginazione economica per i paesi eventualmente coinvolti in un abbandono del progetto comunitario.

L'irreversibilità, per tanti versi, del processo di Unione Europea si appoggia anche sull'idea che il grado di integrazione economica e istituzionale al quale lo spazio europeo è giunto negli ultimi anni possa condurre, tramite una sorta di "effetto domino" o "contagio", a un ulteriore allargamento e irrobustimento delle competenze comunitarie nei campi non ancora toccati (o interessati in modo debole) dal prevalere delle scelte assunte a livello dell'Unione.

Si pensi – rimandiamo ancora a ISAE, 2002 e 2003b, alla spinta, forse lenta, ma graduale e sempre più percepibile nei singoli Stati Membri, che la moneta unica esercita verso un coordinamento più stretto delle politiche fiscali; oppure si rifletta ancora su quanto un mercato unico (peraltro non ancora completato) dei beni, dei servizi, dei fattori produttivi abbia reso necessario, in tempi relativamente molto rapidi, che una funzione di *antitrust* a livello europeo nascesse e si consolidasse. Oppure, ancora, con riferimento a eventi recenti, si guardi alla inevitabilità di una "missione" europea in tema di vigilanza dei mercati finanziari sollecitata in modo sempre più visibile dalla libera circolazione dei capitali (interna all'Unione e tra l'UE e le altre principali aree economiche).

L'enfasi crescente sul livello di decisione comunitario – si tratta di un argomento assai delicato anche all'interno delle trame nelle quali si muove questo capitolo – sembra nel complesso immune anche da argomentazioni di scarsa democraticità spesso, e da lungo tempo, rivolte all'universo di competenze europeo. Se si dovesse dare eccessivo ascolto a tali *doléances*, l'Unione e i suoi meccanismi decisionali dovrebbero consistere in una sorta di pianeta completamente indipendente dagli Stati Membri capace, per una sorta di forza tutta sua, di espropriare gli Stati nazionali delle loro prerogative e dei loro filtri istituzionali. In realtà, proprio per il concorso aperto e volontario dei singoli membri alle grandi scelte dell'Unione (tra cui quelle relative all'"occupazione" di specifici ambiti delle funzioni pubbliche), il progressivo accrescimento dei poteri legislativi dell'Unione va letto in primo luogo come un'opzione, consapevolmente perseguita, basata sulla considerazione che su un numero sempre più ampio di materie la dimensione sopranazionale delle decisioni è capace di garantire – *agli stessi singoli Stati* – risultati migliori (in termini di qualità delle politiche pubbliche) rispetto a decisioni assunte isolatamente.

Tali considerazioni ci conducono a un'altra osservazione relativa ai motivi dell'irrobustimento del livello comunitario decisionale: l'integrazione dei mercati internazionali, l'abbattimento degli ostacoli alla circolazione di persone, merci e capitali, l'ingresso sui mercati stessi di aree e nazioni di inusitata ampiezza e dinamismo, rendono – ben inteso: non solo da oggi - obsoleto e inefficace lo strumentario in mano agli Stati nazionali. Per alcuni versi, pertanto, lo spostamento permanente di poteri decisionali verso l'Unione diventa una necessità e la base per qualsiasi difesa del sistema economico europeo dalle violente sollecitazioni concorrenziali provenienti, in particolare, dal continente asiatico.

Anzi, se proprio si volesse rivolgere una critica all'attuale assetto di prerogative dell'Unione - così come recepito e istituzionalmente consolidato nel Progetto di Trattato costituzionale – essa dovrebbe fondarsi sull'insufficiente coraggio, da parte degli Stati Membri, nel “varcare il Rubicone” del voto a maggioranza qualificata nelle delicate competenze degli affari esteri e della politica fiscale. Ciò che contribuisce in modo decisivo a mantenere le politiche estera e di bilancio in una sorta di limbo nel quale il livello sopranazionale di governo non possiede ancora la necessaria autorevolezza politica e la rapidità decisionale, altrettanto necessaria, in specifici momenti della congiuntura politica ed economica; e nel quale la risposta degli Stati nazionali appartenenti all'Unione (si pensi solo alle politiche anticicliche di fronte al prolungato ristagno economico degli ultimi anni) è rassicurante sul piano dell'esercizio della sovranità nazionale, ma del tutto inefficace su quello sostanziale.¹

Le osservazioni appena svolte ci paiono utili nel contesto di questo capitolo, ma, soprattutto, consolidano la conclusione che il “passaggio dei testimoni” delle potestà normative verso le istituzioni dell'Unione non ha nulla di casuale o temporaneo e, pertanto, esso costituisce uno sfondo oramai imprescindibile per qualsiasi analisi delle politiche pubbliche nel nostro Paese.

La volontarietà e la consapevolezza dello Stato centrale è, ovviamente, presente anche nella federalizzazione verso il basso acceleratasi in Italia negli ultimi anni e che ha pochi confronti per intensità e ampiezza su scala internazionale.²

La regionalizzazione del nostro sistema istituzionale, peraltro, procede ugualmente per gradi. All'approvazione della legge madre del regionalismo nel 1970 seguono progressivi guadagni di sovranità legislativa (nelle discipline concorrenti evidenziate dalla Carta del 1948) e, soprattutto amministrativa da parte delle Regioni. Le leggi “Bassanini”, con il loro corredo di provvedimenti delegati del biennio 1997-1998, ridisegnano in profondità proprio la mappatura di tali poteri gestionali, pur nell'invarianza delle norme costituzionali. La legge costituzionale n. 3 del 10 ottobre 2001, confermata da un referendum popolare, infine, apre in modo netto alle Regioni la porta delle potestà legislative esclusive.

Prima di addentrarci nell'analisi specifica dei trasferimenti di competenze, è opportuno chiarire alcune questioni di semantica relative alle classificazioni delle competenze così come operate dal Progetto di Trattato e dal Titolo V riformato.

¹ D'altro canto, la cessione di sovranità in campo diplomatico e della gestione del bilancio eliminerebbe due degli ultimi diaframmi alla nascita di un vero e proprio Stato federale europeo, ancorché del tutto *sui generis*.

² Per quanto i processi di decentramento e di accrescimento di poteri delle autonomie regionali e locali siano risultati assai diffusi negli ultimi tempi, si rifletta solo sull'esperienza spagnola e su quella, assai significativa perché riguardante il prototipo dello Stato centrale e centralistico, della Francia.

Nel primo – nonostante un evidente sforzo di razionalizzazione – sono addirittura presenti almeno sei categorie di settori di intervento³:

- competenze *esclusive* dell'Unione, definite (art. I-11, comma 1, del Progetto di Trattato) come quelle sulle quali “l'Unione è l'unica a poter legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo previa autorizzazione dell'Unione oppure per l'attuazione degli atti da questa adottati”. Si anticipano tali competenze esclusive (art. I-12, comma 1): definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, politica commerciale comune, unione doganale, conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- competenze concorrenti: ambiti nei quali (art. I-11, comma 2) “l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori”. Più in particolare, e si tratta di un aspetto essenziale, “gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla”. Tali competenze si riferiscono a (art. I-13, comma 2): “mercato interno, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, agricoltura e pesca, ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare, trasporti e reti transeuropee, energia, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica”;
- competenze in capo all'Unione al fine di (art. I-13, comma 3) “condurre azioni, segnatamente la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro” (ns. sottolineatura). Esse riguardano i settori della ricerca e quello dello sviluppo tecnologico e dello spazio;
- competenze riconducibili all'Unione in termini di “misure intese ad assicurare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, in particolare adottando indirizzi di massima per dette politiche” (art. I-14, comma 1), “il coordinamento delle politiche dell'occupazione degli Stati membri, in particolare adottando orientamenti per dette politiche” (art. I-14, comma 3) nonché “iniziative intese ad assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri” (nss. sottolineature);
- competenze in termini di “azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento” (art. I-16, comma 1) nei seguenti settori: industria, tutela e miglioramento della salute umana, istruzione e formazione professionale, gioventù e sport, cultura, protezione civile (art. I-16, comma 2). Va sottolineato come “gli atti giuridicamente obbligatori adottati dall'Unione [...] specificamente inerenti a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri” (art. I-16, comma 3);

³ Una prima disamina di tali problemi è presente in ISAE (2003c) dal quale sono in buona parte tratte le considerazioni che seguono immediatamente nel testo.

- competenze, genericamente espresse, nei campi della politica estera e di sicurezza comune, ivi inclusa la "definizione progressiva di una politica di difesa comune" (art. I-15, comma 1).

Si è detto poc'anzi di *almeno* sei differenti categorie di competenze poiché il quadro appena esposto, già di per sé abbastanza complesso, si complica ulteriormente se si tiene conto della questione del voto a maggioranza qualificata, con evidenti, sensibili riflessi sulla capacità decisionale dell'Unione.

Ad esempio, una materia in qualche modo in capo all'Unione, ma ancora caratterizzata dal vincolo del voto all'unanimità, perde parte della sua potenzialità di condizionamento delle legislazioni nazionali. In tal modo, il numero delle categorie di competenza potrebbe ulteriormente mutare.

Meno frammentata, ma non per questo meno priva di problemi interpretativi è la classificazione delle competenze legislative presenti nel Titolo V riformato e che qui viene sommariamente richiamata. Tre sono le grandi categorie di competenze prefigurate dal nuovo art. 117 della Carta Costituzionale: esclusive statali, concorrenti Stato-Regioni (nelle quali spetta alla legislazione dello Stato "la determinazione dei principi fondamentali"), esclusive regionali (da definire sulla base del criterio di "residualità", riferito invece, nella precedente versione del Titolo V, alla determinazione delle esclusive statali).

Lo spostamento verso le Regioni di significativi poteri legislativi primari, secondari e regolamentari è particolarmente pronunciato e si rimanda ad altre analisi svolte dall'ISAE (2003 a) e a una miriade di altri contributi pubblicati dopo l'approvazione delle modifiche al Titolo V per una analisi più circostanziata della devoluzione verso il basso.

Ciò che interessa qui porre in evidenza è, intanto, il differente significato che il termine "concorrente" assume nel Progetto di Trattato e nel Titolo V. Mentre in quest'ultimo è presente una distinzione di compiti tra Stato (definizione dei principi fondamentali della normativa di uno specifico settore) e Regioni (produzione della legislazione secondaria), nella Costituzione europea l'aggettivo "concorrente" sembra quasi riferirsi a una sorta di competizione tra Unione e Stati membri nell'occupare sul piano legislativo un particolare gruppo di materie. La definizione adottata nel comma 2 dell'art I-11 CE non è priva di ambiguità se vista nel contesto più ampio della Costituzione europea; tuttavia, presa alla lettera, la formulazione del Progetto di Trattato sembra suggerire che laddove l'Unione "riempia la casella" di una particolare competenza inclusa nell'elenco delle concorrenti, gli Stati membri abbiano assai meno spazio per determinazioni autonome dalle norme comunitarie e che, di conseguenza, l'intensità di tali competenze in capo all'Unione si avvicini a quella delle "esclusive".

Per inciso, poiché in tutti gli ambiti citati nell'universo delle concorrenti l'Unione ha già prodotto consistenti "pezzi" di normativa, un'interpretazione del testo – lo si ripete, molto letterale – potrebbe

portare alla conclusione che non solo in tema di “mercato interno” , di “reti transeuropee” o di “ambiente” (materie da tempo caratterizzate dal timbro dell'intervento legislativo comunitario), ma anche di “coesione economica, sociale e territoriale”, di “politica sociale”, di “energia” (materie assai più riconducibili a un contesto normativo statale) l'Unione possiede, quantomeno, le prerogative di definizione dei grandi indirizzi legislativi. Ciò, tuttavia, è in parziale contrasto con la limitatezza dei compiti che la parte III della Costituzione europea – nella definizione delle “politiche dell'Unione – assegna all'UE proprio nelle materie appena citate.

E' bene quindi essere consapevoli che l'aggettivo “concorrente” – utilizzato di frequente nelle tabelle e nelle considerazioni che seguiranno – va inteso in modi diversi a seconda che ci si riferisca all'universo decisionale dell'Unione o a quello della Costituzione repubblicana.

Una seconda considerazione, di carattere assai meno semantico, riguarda la possibile ridefinizione di una gerarchia normativa tra UE, Stato e Regioni. Il modo in cui si affronta e si chiarisce tale problema può orientare in maniera molto diversa la nuova mappatura delle competenze presentata nella prossima parte. Per essere molto espliciti e concreti: una competenza esclusiva dell'Unione, in primo luogo, definisce in modo molto stretto i confini della legislazione statale e, eventualmente a cascata, di quella regionale e, in secondo luogo, risulta “superiore” a eventuali esclusive legislative statali o regionali. Non vi è niente di particolarmente nuovo in tali considerazioni se solo si riflette sul “peso” normativo delle direttive comunitarie in tanti campi, dagli standard di tutela ambientale alla legislazione del lavoro, dai vincoli agli aiuti di stato alle imprese nazionali alla determinazione delle tariffe sui prodotti di paesi terzi. Eppure, il Progetto di Trattato, con le sue definizioni di competenza sembra ulteriormente “stringere i bulloni” di una gerarchia legislativa che, inevitabilmente, segue uno schema verticale nel quale l'Unione occupa – laddove in qualche modo autorizzata – il primo livello. Si tratta di considerazioni che aiutano a valutare con maggiore precisione l'intero processo di *doppia devoluzione*.

9.3 LA NUOVA MAPPA DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

Le tabelle 1 e 2 ricostruiscono il passaggio di competenze che si verifica con la *doppia devoluzione*. Il punto di partenza scelto – fatte salve le semplificazioni citate nella Premessa – è l'assetto dei poteri legislativi così come definito dall'art. 117 della Costituzione del 1948 mentre quello di arrivo presuppone la lettura parallela, per singole materie, della Costituzione europea (nella versione al momento ufficiale) e del Titolo V riformato.

Le tabelle sono quindi costruite utilizzando innanzitutto la distinzione tra esclusive statali, in forma “residuale” (tabella 1) e concorrenti (tabella 2) nella formulazione della “vecchia” Costituzione, mentre l’elenco delle materie è stato compilato servendosi, inevitabilmente, anche delle disposizioni dettagliate del nuovo (oltre che del precedente) testo dell’art. 117. In tal modo, per singola competenza, si può osservare la sua origine di esclusiva statale o di concorrente e la sua “destinazione” *post-doppia devoluzione*. A tale riscontro è associata una prima valutazione basata sulla chiarezza del passaggio a un diverso livello di governo, su eventuali ambiguità o, se si vuole, sulla coerenza complessiva (soprattutto dei doppi, paralleli passaggi di potestà legislativa) del mutamento occorso. Laddove possibile (oltre che sensato) si è preferito inserire il livello più disaggregato delle competenze, riservando a una successiva aggregazione per grandi ambiti (tabella 3) la valutazione di un quadro d’insieme meno frammentato all’interno del quale è forse possibile in misura ancora maggiore rintracciare incoerenze, imprecisioni e ambiguità dei nuovi processi normativi.

Sulla base della nostra prima ricostruzione si possono avanzare le seguenti osservazioni.

In primo luogo, è evidente il fortissimo passaggio di competenze legislative verso le Regioni che occorre con il nuovo Titolo V. Praticamente l’intero insieme delle *ex-materie* concorrenti della precedente formulazione dell’art. 117 della Costituzione si trasforma in ambiti di esclusività regionale. Si noti come all’interno di tale insieme sia presente la pressoché completa “batteria” delle materie riguardanti lo sviluppo locale.

Oltre a ciò, pezzi importantissimi delle competenze afferenti la gestione del territorio (edilizia, urbanistica, governo del territorio) diventano esclusive regionali o quantomeno concorrenti. Ancora: materie cruciali riguardanti i diritti civili e sociali (istruzione, tutela della salute, assistenza sociale, politiche per l’occupazione) gravitano in modo sempre più sensibile sui livelli regionali di governo. Addirittura competenze di taglio chiaramente inter-regionale (e quindi statale) come la produzione e distribuzione di energia o le grandi reti di comunicazione, si staccano, almeno parzialmente, dall’orbita dell’esclusività statale. Perfino aspetti di varia natura riguardanti le regole dei mercati finanziari (casse di risparmio, altri enti di credito) e della previdenza (quella complementare e integrativa) abbandonano il sicuro – e in tali casi giustificato - approdo di una legislazione esclusiva e comune a tutto il territorio nazionale.

Meno pronunciato apparentemente – se non altro sul piano della numerosità delle competenze – è il trasferimento di poteri verso l’Unione così come sancito dal Progetto di Trattato. La competenza statale più rilevante – la moneta e la gestione del sistema valutario – è stata ceduta al livello sopranazionale di governo da alcuni anni. La nuova Costituzione sancisce, in modo particolare, il

passaggio nell'universo dell'esclusività UE della politica commerciale comune e delle competenze in tema di unione doganale, anch'esse da tempo saldamente nelle mani di Bruxelles e Strasburgo.

Ma è un ampio spettro di materie assai importanti a essere interessate da una crescente enfasi del ruolo comunitario. Si potrà sostenere che la Costituzione europea non cambia, al fondo, i meccanismi della politica estera, che finisce per restare appannaggio degli Stati nazionali, ma è difficile negare che sia nel caso delle relazioni diplomatiche internazionali che in quello della difesa e sicurezza, dell'immigrazione, della tutela della concorrenza, della legislazione giuslavoristica, della tutela ambientale, del modello di dialogo sociale, dei futuri meccanismi di elezione del Parlamento europeo, all'UE vengano attribuiti spazi sempre maggiori – e fortemente condizionanti il livello nazionale di produzione normativa – di discrezionalità e potestà legislative.

In gran parte di questi settori, oltretutto, anche a prescindere dalle definizioni adottate dal Progetto di Trattato, gli interventi normativi dell'Unione sono sempre più frequenti e invasivi delle legislazioni nazionali.

Nel quadro dei due processi di devoluzione, vanno poi sottolineate quelle singole aree caratterizzate da forti sollecitazioni sia alla sovranazionalizzazione sia al decentramento legislativo interno al Paese: ci si riferisce qui, in particolare, alle iniziative legislative in tema di agricoltura e pesca, commercio estero, tutela e regole del lavoro, sostegno all'innovazione, formazione professionale, grandi infrastrutture con risvolti internazionali. In tali casi espliciti – spesso, come vedremo – carichi di contraddizioni e incoerenze, la cessione di prerogative normative da parte dello Stato avviene in entrambe le direzioni, rendendo apparentemente minimale il ruolo giocato da Governo e Parlamento nazionali. Anche in tema di finanza pubblica e di obiettivi di bilancio, il peso crescente delle regole sopranazionali (parametri di Maastricht in primo luogo, nonostante l'attuale *impasse* sul Patto di Stabilità e di Crescita) si affianca a un regime assai avanzato di autonomia locale tributaria e di bilancio quale quello prefigurato dai primi quattro commi dell'art. 119 della Costituzione repubblicana.

Peraltro, come si può evincere da una lettura congiunta delle tabelle 1-3, gli ambiti nei quali UE e Regioni vanno a occupare spazi di una legislazione statale non più esercitata in autonomia, sono ancora più numerosi.

Allo Stato, beninteso, come si evince dalla articolazione del comma 2 del nuovo art. 117 rimane un numero cospicuo di materie sulle quali non è evidente o è del tutto assente il ruolo della legislazione comunitaria e sulle quali il nuovo Titolo V non prevede in alcun modo il concorso delle Regioni: tutte le materie inerenti l'organizzazione dello Stato (ma anche degli Enti Locali), l'ordinamento civile, penale e amministrativo, la perequazione delle risorse finanziarie e la determinazione dei livelli essenziali di molti servizi pubblici, la previdenza sociale, la tutela dei beni culturali, le professioni, le opere

dell'ingegno. Ma non vi è alcun dubbio, comunque, che nell'insieme il confronto tra pre- e post-*doppia devoluzione* mostri un ridimensionamento dei poteri legislativi statali di inedite e consistenti proporzioni.

9.4 UNA PRIMA VALUTAZIONE DELLA REDISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

Una prima osservazione riguarda la pluralità di incroci e sovrapposizioni di competenze che la *doppia devoluzione* sembra comportare. Incroci e sovrapposizioni probabilmente inevitabili in un sistema per sua natura policentrico rispetto alla rigida gerarchia di uno stato centralizzato. Nondimeno, per alcune competenze, una struttura di tipo verticale “*top-down*” dei poteri legislativi sembra non eludibile. Del resto, anche il nuovo Titolo V – nonostante la formulazione del più volte citato, in questo Rapporto, art. 114 che pone sullo stesso piano Stato e Autonomie Locali, nondimeno presenta evidenti tratti di verticalità. Al di là della questione dell'interesse nazionale, discussa a proposito del contenzioso costituzionale nel capitolo 4, la stessa ripartizione di materie legislative tra Stato e Regioni evidenzia comunque un ruolo di “primato” statale nella definizione dei principi fondamentali delle materie concorrenti, di coordinamento in diverse materie (finanza pubblica e tributi su tutte), di pieno controllo delle competenze trasversali (tra le principali: livelli essenziali delle prestazioni, regole della concorrenza).

Queste considerazioni non vanno lette come fossero al servizio di un'interpretazione restrittiva delle modifiche introdotte dal nuovo Titolo V. Si è ben convinti della radicalità delle nuove regole costituzionali nel definire il passaggio a un sistema di tipo federale – è stata la posizione esplicitamente espressa nel primo Rapporto ISAE sul federalismo e tale posizione viene oggi confermata. Più semplicemente, si pensa che in numerosi ambiti – non solo quelli che tradizionalmente definiscono la natura di una entità nazionale ben riconoscibile (difesa, politica estera, ecc.) – una definizione di regole comuni al rispetto dei vincoli delle quali i vari livelli della federazione vengono chiamati sia pressoché inevitabile. E, del resto, non vi è esperienza di moderno Stato federale nella quale ciò non accada.

Si avanzano queste considerazioni anche per il motivo che nella *doppia devoluzione* – e quindi nella creazione di un sistema di produzione legislativa di tre livelli (Unione, Stato centrale, Regioni) – l'assenza di una qualche forma di verticalità nella definizione delle regole e nella loro “importazione” nel quadro normativo statale (in un primo momento) e in quello regionale (in un secondo momento) comporterebbe un grado di confusione di difficile gestione non solo per i cittadini e le imprese, ma per gli stessi soggetti istituzionali coinvolti. Ecco quindi che nel momento in cui, in virtù dei contemporanei processi di devoluzione verso l'alto e verso il basso, emergono incroci e sovrapposizioni di dubbia

coerenza deve essere presente la consapevolezza che si tratta di incoerenze e contraddizioni istituzionali da risolvere, in primo luogo, accettando una disposizione dei diversi livelli di governo nella quale la cima della piramide è costituita (laddove “autorizzata”) dalle normative dell’Unione, il secondo livello dallo Stato, il terzo dalle Regioni. Il tutto con diversi gradi di sfumature e di enfasi e, ovviamente, nella piena coscienza che su universi specifici di competenze (si pensi a buona parte delle materie del *welfare*) tale “piramide decisionale” sia sostituita – lo si vedrà anche più avanti – da una sorta di policentrismo diffuso e meno caratterizzato da particolari gerarchie.

Tali osservazioni si rivelano specialmente utili se si osservano più da vicino le singole competenze legislative così come mutate dal processo di *doppia devoluzione*.

In sintesi, almeno cinque sono infatti le principali aree di materie per le quali sono individuabili significativi incroci e sovrapposizioni:

- materie di competenza “forte”, esclusiva, dell’Unione e esclusive statali (come definite nel Titolo V): politica monetaria, dazi doganali e restrizioni quantitative, politica della concorrenza;
- materie di competenza “forte”, esclusiva, dell’Unione e esclusive regionali “residuali”: agricoltura, pesca;
- materie di competenza “forte” dell’Unione, non necessariamente esclusive e “concorrenti” secondo il Titolo V: politica commerciale verso l’esterno, trasporti, ambiente;
- materie di competenza “debole” (azioni di sostegno, azioni di coordinamento, anche materie concorrenti nel senso del Progetto di Trattato) dell’Unione e esclusive statali (Titolo V): politica economica in generale, politica fiscale, protezione dei consumatori;
- materie di competenza “debole” dell’Unione e “concorrenti” secondo la nuova formulazione della nostra Costituzione: occupazione, assistenza sociale, tutela della salute, istruzione e formazione, politica culturale, lavori pubblici e infrastrutture (in parte), protezione civile, ricerca scientifica e tecnologica, energia.

Come si può evincere dalle considerazioni appena svolte e da un paziente esame delle tabelle, in alcuni casi gli incroci e le sovrapposizioni di competenze non sembrano comportare particolari problemi di incoerenza sulla linearità e “qualità” dei processi di definizione delle normative. Si osservi, ma è solo un’indicazione, il caso dell’area “commercio con l’estero”. Le grandi regole che disciplinano il commercio intra-europeo nonché quelle rivolte verso i paesi terzi sono il risultato di decisioni assunte in modo chiaro e netto dall’Unione. Al tempo stesso, la natura di materia “concorrente” nel Titolo V, fa sì che spetti allo Stato – nel quadro della rete di regole definita dall’Unione – la determinazione degli indirizzi della politica commerciale nazionale. A loro volta, le Regioni, anche differenziandosi tra loro, godono di potestà legislativa nel contesto delle regole comunitarie e statali. E’ presente sicuramente un problema di coordinamento tra le iniziative concrete, gestionali, dello Stato (sostegno del *made in Italy*,

iniziative di promozione all'estero, ecc.) e quelle che le Regioni possono ugualmente e legittimamente assumere (supporto alle esportazioni regionali, valorizzazione dei marchi regionali con l'apertura di uffici regionali di promozione in stati esteri, ecc.) ma, sul piano strettamente legislativo, la competenza “commercio con l'estero” sembra nell'insieme caratterizzata da una integrazione accettabile – in senso verticale – dei rispettivi ambiti di competenza comunitario, statale e regionale.

In altri casi, è abbastanza evidente che l'incrocio delle due devoluzioni comporta scarsa chiarezza nei processi decisionali. Ad esempio, quantomeno in linea di principio, non è del tutto chiaro come far convivere i forti poteri comunitari nella materia “agricoltura” (esiste, da decenni, una “politica agricola comune”, PAC) con l'esclusività regionale (nel senso del Titolo V) nella stessa materia. Si può pensare che le determinazioni normative delle Regioni si muovano all'interno delle dettagliate coordinate definite dalla PAC e così è, e probabilmente sarà, ma a quel punto non è affatto chiaro, in prima battuta e a una lettura serena delle norme costituzionali, quale sia il ruolo che rimane allo Stato centrale.

Oltretutto, in molti casi, più che le nette distinzioni tra ambiti di competenza riservati ai soggetti istituzionali coinvolti, vanno colte sfumature particolari, linee di tendenza, comportamenti effettivi (soprattutto dell'Unione), a prescindere dalle definizioni di “esclusività” o “concorrenzialità”. Si osservi da vicino una delle materie più intricate sul piano normativo che emerge dalla ricostruzione tentata nelle pagine precedenti, l'assistenza sociale. A una competenza apparentemente esclusiva delle Regioni (con funzioni amministrative spesso affidate ai Comuni e alle Province) si contrappone una funzione esclusiva statale di “determinazione dei livelli essenziali” delle prestazioni che, proprio nel settore dell'assistenza, trova uno dei suoi terreni privilegiati. Inevitabilmente, come accennato nell'Introduzione e come analizzato a fondo nel capitolo 7 di questo Rapporto, l'esclusività regionale viene intaccata. E si aggiunga, a questo punto che – nonostante una formale assenza di un significativo ruolo comunitario nella materia – la cosiddetta “strategia di Lisbona”, seppure nella forma del “coordinamento aperto”, stabilisce comunque degli obiettivi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che, lo si voglia o no, sono diventati pezzi dell'agenda del *welfare* degli Stati Membri (anzi, il problema che più spesso viene sollevato riguarda la scarsa incisività, ai fini di una “missione” europea in campo sociale, del citato metodo del coordinamento aperto, implicitamente richiedendo un ruolo comunitario più visibile e vincolante anche in materie riservate – anche sulla base di considerazioni teoriche - alla sovranità nazionale).

Nel quadro delle osservazioni appena avanzate, un problema che emerge immediatamente per rilevanza e complessità istituzionale riguarda i compiti dello Stato centrale. La ricostruzione della *doppia devoluzione*, lo si è argomentato più volte, asciuga e non di poco i poteri legislativi e

amministrativi dello Stato. Ciò a una lettura, se si vuole, statica e formale, dei testi costituzionali qui presi in considerazione. In realtà, non sembra un paradosso, proprio la contemporanea perdita di potestà legislative e decisionali verso l'UE e verso le Regioni sembra aprire spazi per certi versi inediti alle "missioni" statali; e ciò appare ancor più vero proprio nelle materie in cui, più che in altre, le traiettorie legislative di UE e Regioni si staccano apparentemente in misura maggiore dall'orbita della normativa statale.

Si delinea, in buona sostanza, un ruolo dello Stato centrale, al tempo stesso, di "filtro" delle decisioni comunitarie che finiscono per interessare le Regioni, quindi di "coordinamento" della diffusione della legislazione UE, ma anche, in direzione contraria, di sintesi e rappresentanza – forse inevitabile e finanche necessaria - di una posizione unitaria delle Regioni nella fase "ascendente" di definizione delle politiche comunitarie; qualcosa che implica comunque forme di cooperazione tra Stato e Regioni. La materia, ovviamente, merita ben altri approfondimenti ma rimane tuttavia forte la sensazione – basata sulle considerazioni appena svolte – che anche in materie apparentemente distanti dalla nuova sfera di competenze disegnata per lo Stato, come è il caso dell'agricoltura, una funzione di indirizzo e di coordinamento statale (una sorta di ruolo intermedio, quantomeno in alcuni campi, tra UE e Regioni) si riveli giustificata e utile per le stesse Regioni.

Effettuata una prima valutazione del nuovo assetto di competenze legislative disegnato dalla *doppia devoluzione*, non è inopportuno provare a ricostruire, seppure in modo sommario, la struttura istituzionale che emerge se, al nuovo assetto di potestà normative, si somma la nuova ripartizione di funzioni amministrative (come definita dalle leggi "Bassanini" e, seppure su un piano molto generale, dal nuovo art. 118, nonché dalle limitate "missioni" di gestione diretta da parte della UE) e l'introduzione di significativi gradi di autonomia finanziaria e tributaria a livello regionale e locale con l'art. 119 del Titolo V riformato.

- Ciò che va emergendo è un assetto istituzionale – o, se si vuole, più semplicemente, un processo decisionale – caratterizzato da:
- un sensibile spostamento di potestà legislative "di primo rango" dallo Stato verso l'Unione. Ciò appare vero – lo si è visto dalle tabelle qui inserite e alla luce delle considerazioni sopra riportate sulla "gerarchia normativa" – in termini di numerosità, di importanza, di "profondità" delle competenze sempre più in capo all'UE;
- un altrettanto sensibile spostamento di potestà normative – anche di tipo esclusivo – dallo Stato verso le Regioni. Come si è visto nella sezione precedente, peraltro, in numerosi casi la nuova "autonomia" legislativa regionale diventa meno esclusiva se inserita nel contesto "verticale" della gerarchia normativa che vede l'Unione occupare il primo livello di definizione delle regole;

- un visibile e significativo passaggio della potestà normativa regolamentare verso le Regioni e gli Enti Locali;
- un parallelo, forte "asciugamento" delle competenze legislative dello Stato centrale, in capo al quale rimangono comunque svariate competenze esclusive (quelle confermate dall'art. 117, comma 2 della Costituzione repubblicana), i poteri di grande indirizzo delle materie concorrenti (previste dall'art. 117, comma 3), il "comando" di una serie di aree trasversali (perequazione, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente) e il coordinamento di funzioni di speciale importanza ("coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" in modo particolare);
- un marcato trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato verso le Regioni e gli Enti Locali (con l'ente Comune esplicitamente indicato – sulla base del principio di sussidiarietà – come il "primo" livello gestionale delle funzioni pubbliche);
- il mantenimento – in gran parte dei casi - da parte dello Stato delle funzioni amministrative legate alle materie esclusive ancora riconducibili allo Stato stesso;
- la conferma di un ruolo molto limitato dell'Unione nella gestione diretta di quelle competenze legislative in forme e misure diverse in capo all'Unione stessa;
- una allocazione dei poteri tributari che, sulla carta, si sposta in misura non irrilevante verso le Regioni e gli Enti Locali;
- la conferma di un ristretto ruolo dell'Unione nella raccolta (oltretutto mediata dagli Stati nazionali) del gettito e, quindi, la dimensione limitata del bilancio comunitario.

Il "combinato disposto" di queste caratteristiche principali del nuovo assetto istituzionale - nel quale sono immerse, in un complesso intreccio, competenze normative, regolamentari, amministrative, tributarie, di spesa-erogazione – dà forma a un nuovo e strano "oggetto" a più dimensioni nel quale emergono:

- un policentrismo decisionale diffuso e un po' disordinato, nonostante il tendenziale prevalere della normativa comunitaria (che però, lo si è visto, non "intercetta" molti altri ambiti di controllo più diretto dello Stato o delle Regioni);
- una ricomposizione molto frastagliata delle relazioni – in un esame per singole materie – tra funzione legislativa, da un lato, e funzione amministrativa, dall'altro. In particolare, emerge una marcata scissione tra tali due funzioni nelle materie di più stretto controllo e influenza da parte dell'Unione; ciò significa che, in considerazione del ruolo gradualmente crescente dell'UE, tale scissione sembra destinata ad allargarsi per ampiezza e profondità. Maggiore simmetria caratterizza, come già accennato, l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato in gran parte delle materie di sua esclusiva competenza. Il problema della "scissione" tra *legislation* e *administration* si ripropone nelle materie di competenza esclusiva regionale e concorrente, laddove Comuni e Province vengono chiamati all'esercizio delle funzioni amministrative;

- un diverso tipo di separazione, quella tra competenze legislative e esercizio della funzione tributaria, nel sistema pre-doppia devoluzione assai più saldamente in capo allo Stato centrale. Anche in questo caso, al rafforzamento delle potestà normative dell'Unione, non fa riscontro un parallelo irrobustimento delle dimensioni delle risorse indirizzate al bilancio comunitario. Ne consegue che sia lo Stato che le Autonomie Locali (queste ultime in misura assai maggiore rispetto al passato, in virtù dei poteri loro attribuiti dall'art. 119 della Costituzione che inaugura un vero e proprio sistema di federalismo fiscale) si trovano a dover finanziare un numero crescente di funzioni pubbliche nelle quali esse esercitano le funzioni amministrative, ma non (o in misura più debole) quelle legislative. La conseguenza, nient'affatto campata in aria, è che decisioni indipendenti della UE sul piano normativo possano "scaricarsi" sul piano delle necessità finanziarie sul bilancio statale e su quelli delle Autonomie Locali. Se così fosse, potrebbe ridimensionarsi quell'effetto di responsabilizzazione finanziaria e di accountability dei livelli decentrati di governo che costituisce una delle motivazioni più forti per il passaggio a un sistema decentrato anche sul piano tributario.

9.5 CONCLUSIONI

Questo capitolo ha voluto avanzare alcune considerazioni preliminari sulla necessità che i processi ampiamente in corso di sovranazionalizzazione a livello europeo e di federalizzazione a livello interno di una pluralità di delicate funzioni pubbliche vadano affrontate congiuntamente. Un'analisi impostata su tali basi consente di ricostruire con maggiore chiarezza la distribuzione di poteri legislativi in un sistema oramai classico di *multilevel governance*, ciò che costituisce la base indispensabile per la trasparenza e la stessa efficacia dei processi decisionali. In quest'ottica, si è anche argomentato quanto sia importante che l'intero processo di ricomposizione delle competenze legislative sia anche esaminato nelle sue relazioni con i mutamenti in corso sia sul piano delle funzioni amministrative che del sistema tributario che a vari livelli sarà chiamato ad alimentare l'effettivo esercizio delle politiche pubbliche.

Come si è visto, in un'ottica sicuramente prudentiale e attenta ai rischi di implementazione del complesso processo di *doppia devoluzione*, è emerso come il quadro che sembra emergere a grandi linee dalle trasformazioni istituzionali in atto è quello di una divisione molto frastagliata delle competenze e della loro gestione concreta.

Alcuni segnali in tal senso – lo si è accennato – provengono dalla considerazione che, in relazione a specifiche materie, i livelli di governo interessati dal rinnovato processo decisionale potrebbero essere quattro o addirittura cinque (UE, Stato, Regione, Comune e/o Provincia): si pensi solo ad alcuni aspetti delle politiche per l'assistenza sociale.

Oppure si rifletta sulla circostanza che le politiche di stabilizzazione e di orientamento del ciclo economico – fino a tempi recenti in capo allo Stato centrale senza ambiguità di sorta – potrebbero (ma il condizionale è probabilmente ormai fuori luogo) essere la risultante di un processo, in parte contorto e in parte non del tutto trasparente, che vede coinvolta l'Unione (rispetto del Patto di stabilità e crescita, Indicazioni di massima sulla politica economica, coordinamento sul piano fiscale – per quanto ancora debole – in sede Ecofin), lo Stato centrale (“detentore” dei provvedimenti di grande indirizzo finanziario e responsabile in sede comunitaria dei risultati complessivi di bilancio della Pubblica Amministrazione), la Regione e gli Enti Locali (chiamati dallo Stato al rispetto di equilibri interni di bilancio, ma oramai dotati di non irrilevanti gradi di autonomia finanziaria e tributaria). Non è difficile ipotizzare, in questo quadro, che verrà il momento in cui il processo di bilancio di ciascuno Stato Membro andrà rivisitato in profondità alla luce del graduale e oramai quasi inesorabile spostamento di competenze a livello comunitario; sarà il momento in cui i singoli Stati – e la scelta sarà ancora più delicata per i sistemi a carattere fortemente decentrato – dovranno scegliere se privilegiare l'efficacia delle risposte anticicliche (il che presupporrà una politica fiscale maggiormente centralizzata a livello sopranazionale) oppure dare ancora priorità alla salvaguardia della sovranità nazionale e dei margini di discrezionalità che tale scelta – forse oramai solo apparentemente – sembra garantire.

Un'altra considerazione necessaria nel tirare le somme di questo capitolo ripropone la tematica, anch'essa assai complessa, che coinvolge il legame tra decisioni normative e decisioni di spesa. Con il nuovo Titolo V della Costituzione repubblicana, come si è scritto più volte in questo capitolo, la concentrazione di potestà legislative e funzioni amministrative rende infatti il livello regionale e locale il naturale “depositario” di un numero crescente di decisioni di spesa e di connesse necessità di finanziamento di tali spese. Si tratta di un disegno ambizioso e non privo di rischi, viste le dimensioni finanziarie del decentramento – si rimanda al capitolo 6 del Rapporto - che la piena attuazione del Titolo V riformato comporta. Ora, in questo quadro istituzionale nel quale il baricentro decisionale e, in parte non secondaria, finanziario delle decisioni pubbliche si sposta verso le Autonomie Locali, il parallelo consolidarsi del processo di sovranazionalizzazione delle politiche, con la definizione più precisa delle competenze esclusive e di quelle concorrenti (nel senso chiarito dalla Convenzione) in capo all'Unione Europea, sembra nuovamente sancire una scissione tra livello istituzionale delle decisioni e livello della spesa.

In prospettiva, tale nuova separazione potrebbe, paradossalmente, porre problemi inediti alla gestione finanziaria delle Autonomie Locali. I bilanci di queste ultime, infatti, potrebbero essere chiamati ad “assorbire” eventuali conseguenze finanziarie di decisioni assunte dall'Unione,

ridimensionando in tal modo quegli aspetti di *accountability* rispetto alle decisioni di spesa che costituiscono uno dei vantaggi più evidenti dei sistemi di federalismo fiscale.

Un'ultima considerazione. La Corte costituzionale, soprattutto nella sentenza n. 303/2003, ha autorevolmente richiamato l'attenzione sulla necessità di un comportamento di tipo cooperativo tra Stato e Regioni con riferimento al "trattamento" delle materie di intervento pubblico, quasi a prescindere dalla loro definizione di "esclusive" o "concorrenti". Si tratta di una indicazione che va accolta anche con riferimento alla definizione delle politiche comunitarie. Si è argomentato a più riprese in queste pagine quanto il livello comunitario di definizione delle regole – grandi e meno grandi – stia progressivamente acquistando preminenza sulle determinazioni autonome degli Stati nazionali. Poiché il processo di definizione della legislazione europea è anche frutto della capacità di ogni singolo Stato Membro di rappresentare con efficacia le propria posizione e i suoi, inevitabili, interessi, sembra oltremodo cruciale che Stato e Regioni – anche nel nuovo quadro, più sbilanciato verso le Autonomie Locali, del Titolo V riformato – siano capaci di produrre modalità di coordinamento e cooperazione tali da rappresentare in modo più robusto la posizione del Paese in sede europea.

MATERIE DI COMPETENZA DELLO STATO PRIMA DELLA DD E LORO TRASFORMAZIONE

Tab. 1

	Esclusive ("residuali" nel precedente art. 117)	Dopo la DD	Valutazione
Politica estera e rapporti internazionali statali nonché rapporti dello Stato con l'Unione Europea	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera a); con la CE ruolo potenzialmente più significativo della UE; inoltre, "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni" e materia concorrente (art. 117, comma 3).	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera a); con la CE ruolo potenzialmente più significativo della UE; inoltre, "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni" e materia concorrente (art. 117, comma 3).	La competenza esclusiva statale sembra indebolirsi: i grandi indirizzi della politica estera tendono a muoversi verso l'UE, mentre - seppure nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato - la legislazione in tema di rapporti int.li e con l'UE si differenzia sul piano regionale, almeno in linea di principio.
Immigrazione	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera b); peraltro, l'art. 118, comma 3, prevede "forme di coordinamento fra Stato e Regioni" in materia di immigrazione. L'art. III-168 CE prevede una "politica comune dell'immigrazione".	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera b); peraltro, l'art. 118, comma 3, prevede "forme di coordinamento fra Stato e Regioni" in materia di immigrazione. L'art. III-168 CE prevede una "politica comune dell'immigrazione".	Evidente, anche se prospettico, indebolimento della esclusività della competenza statale; ruolo preminente, quantomeno nei grandi indirizzi sembra destinato alla legislazione comunitaria.
Rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera c); la CE esplicitamente (art. I-51, comma 1) "rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri".	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera c); la CE esplicitamente (art. I-51, comma 1) "rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri".	Mantenimento di una sicura competenza esclusiva statale
Difesa (e Forze Armate) Sicurezza dello Stato	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera d); I-40 e III-210-214 CE prefigurano una "politica di sicurezza e di difesa comune".	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera d); I-40 e III-210-214 CE prefigurano una "politica di sicurezza e di difesa comune".	Mantenimento di una competenza esclusiva statale in termini di difesa dei confini della Repubblica, ma, in via prospettica sensibile rafforzamento delle competenze comunitarie. Sembra un contesto in cui, comunque, punto di riferimento per le Regioni rimane lo Stato centrale
Armi, munizioni ed esplosivi	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera d).	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera d).	Mantenimento chiaro di competenza statale esclusiva.
Moneta Sistema valutario	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera e); competenze in capo a un'istituzione sovranazionale (BCE), chiarito da art. I-12 CE (competenza UE esclusiva in materia di "politica monetaria per gli Stati membri) che hanno adottato l'euro" e da art. 77-83 CE.	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera e); competenze in capo a un'istituzione sovranazionale (BCE), chiarito da art. I-12 CE (competenza UE esclusiva in materia di "politica monetaria per gli Stati membri) che hanno adottato l'euro" e da art. 77-83 CE.	Il trasferimento della competenza a livello europeo con l'introduzione dell'euro è evidente.
Tutela del risparmio e mercati finanziari	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e). Riconducibile al tema "mercati finanziari" è la parte della CE relativa alla libera circolazione dei capitali, art. I-4 e art. III 45-49.	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e). Riconducibile al tema "mercati finanziari" è la parte della CE relativa alla libera circolazione dei capitali, art. I-4 e art. III 45-49.	La materia appare formalmente all'interno del controllo esclusivo dello Stato, ma varie forme di cooperazione a livello comunitario in termini di sorveglianza dei mercati indeboliscono l'esclusività statale. Inevitabilmente, il crescente grado di integrazione finanziaria comporta uno spostamento dell'enfasi dei controlli e delle misure di prevenzione verso il livello sovranazionale.
Tutela della concorrenza	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); tuttavia, competenze esclusive regionali in materia di servizi pubblici. Competenza condivisa in tema di mercato interno UE (I-13 CE) e regole molto stringenti in tema di concorrenza sul mercato interno e aiuti di stato previste da III-50-58 CE.	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); tuttavia, competenze esclusive regionali in materia di servizi pubblici. Competenza condivisa in tema di mercato interno UE (I-13 CE) e regole molto stringenti in tema di concorrenza sul mercato interno e aiuti di stato previste da III-50-58 CE.	L'esclusività della competenza statale è fortemente segnata dalle regole di base dell'antitrust europeo e dalla disciplina della concorrenza delineate nella CE. A complicare il quadro, ambiguità nell'esercizio di tutela della concorrenza nascono dal contrasto con le esclusive regionali in tema di <i>public utilities</i>
Sistema tributario dello Stato	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); gli artt. 59-63 CE creano un quadro giuridico per interventi UE in tema di tassazione indiretta in connessione al funzionamento del mercato interno. Si tratta di un quadro più chiaro di quello presente nel TCE.	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); gli artt. 59-63 CE creano un quadro giuridico per interventi UE in tema di tassazione indiretta in connessione al funzionamento del mercato interno. Si tratta di un quadro più chiaro di quello presente nel TCE.	La solidità della competenza statale è evidente su alcuni tipi di tributi (tassazione sul reddito delle persone fisiche in particolare), assai meno sulle imposte indirette mentre non è inopportuno ricordare la graduale crescita del ruolo comunitario in tema di tassazione del risparmio e anche - seppure in prospettiva - del reddito d'impresa.
Sistema contabile dello Stato	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); le parti della CE (I-14 e III 70-76) dedicate alla politica economica e fiscale ("Maastricht" viene confermato) rimandano nei fatti a criteri di armonizzazione nella costruzione dei bilanci (e dei saldi finanziari) pubblici necessari ai fini della sorveglianza multilaterale.	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); le parti della CE (I-14 e III 70-76) dedicate alla politica economica e fiscale ("Maastricht" viene confermato) rimandano nei fatti a criteri di armonizzazione nella costruzione dei bilanci (e dei saldi finanziari) pubblici necessari ai fini della sorveglianza multilaterale.	L'esclusività della competenza statale è mitigata dalle regole di Maastricht e dal rimando - comune a tutti i paesi euro - al criterio della competenza economica nella costruzione del bilancio pubblico, nel quadro del Sec 95.
"Perequazione delle risorse finanziarie" nonché "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera e) e art. 117, comma 2, lettera m). L'art. I-13 CE inserisce tra le materie concorrenti la "coesione economica, sociale e territoriale" e gli artt. III-116-120 definiscono in maggiore dettaglio tale missione comunitaria, in particolare il ruolo dei fondi a finalità strutturale. Il 34-36 CE identificano alcuni principi molto generali di tutela relativi all'assistenza sociale, alla sanità, ai servizi d'interesse economico generale.	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera e) e art. 117, comma 2, lettera m). L'art. I-13 CE inserisce tra le materie concorrenti la "coesione economica, sociale e territoriale" e gli artt. III-116-120 definiscono in maggiore dettaglio tale missione comunitaria, in particolare il ruolo dei fondi a finalità strutturale. Il 34-36 CE identificano alcuni principi molto generali di tutela relativi all'assistenza sociale, alla sanità, ai servizi d'interesse economico generale.	Competenze in capo alle decisioni dello Stato centrale. L'armonizzare della funzione di perequazione potrebbe essere condizionato dall'assetto del nuovo sistema di tributi locali ai quali le Regioni verosimilmente saranno chiamate a concorrere. Il ruolo dell'UE non è affatto marginale al fine di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni"; anche se si tratta più di interventi di integrazione delle politiche economiche e sociali degli Stati nazionali che non di definizione di regole di perequazione finanziaria o di definizione di standard minimi. In questo contesto, non vanno trascurati - nonostante il limitato impatto finora avuto - i parametri di risultato definiti anche sul piano delle politiche sociali all'interno della cosiddetta "strategia di Lisbona".
Organi dello Stato e relative leggi elettorali Referendum statali	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera f).	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera f).	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale

Legenda: DD = Doppia Devoluzione; TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

MATERIE DI COMPETENZA DELLO STATO PRIMA DELLA DD E LORO TRASFORMAZIONE

segue Tab. 1

Esclusive ("residuali" nel precedente art. 117)	Dopo la DD	Valutazione
Elezioni del Parlamento europeo	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera f). Gli artt. III-232-243 CE sono dedicati al Parlamento europeo. In particolare, l'art. 232 CE prevede che "una legge o una legge quadro europea del Consiglio dei ministri stabilisce le misure necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri."	Alla luce di quanto previsto dalla CE, la competenza esclusiva statale sembrerebbe, in prospettiva, indebolirsi notevolmente a favore delle regole dettate dall'Unione.
Cittadinanza Stato civile Anagrafi	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera i).	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale; va sottolineato come la funzione amm.va relativa a tali materie sia da tempo trasferita ai Comuni
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera g).	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale
Ordine pubblico e sicurezza	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera h), seppure "ad esclusione della polizia amministrativa locale". La CE prevede agli artt. III-176-178 "una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nella prevenzione o nell'individuazione dei reati e nelle relative indagini"	Mantenimento della competenza esclusiva statale; il precedente TV prevedeva la "polizia urbana e rurale" tra le materie concorrenti. Non è del tutto chiaro se l'esclusiva della "polizia amministrativa locale" dall'esclusiva statale del nuovo TV faccia rientrare tale competenza tra le esclusive regionali, anche se una lettura letterale del testo sembrerebbe suggerire di sì. "Europoi" copre la dimensione ordine pubblico a livello sovranazionale, con ricadute nella gestione interna dell'ordine pubblico che sembrano per il momento non rilevanti.
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera j). Nella Carta dei diritti fondamentali inclusa nella CE sono presenti gli artt. 47-50 dedicati ad alcuni principi fondamentali di tutela in tema di giustizia. Gli artt. III-171-175 sono dedicati alla "cooperazione giudiziaria in materia penale" e, quindi, al cosiddetto "Eurojust".	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale. Tuttavia, le ricadute della cooperazione in campo comunitario - necessarie nel momento in cui si approfondisce il grado complessivo di integrazione - non vanno sottovalutate.
Istruzione	Esclusiva statale, art. 117, c.2, l.n) per ciò che concerne le "norme generali", diventa concorrente per ciò che concerne l'"istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche". ("Istruzione e formazione professionale" diventa esclusiva regionale, era concorrente nel vecchio TV ("Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica"). Ruolo della UE è definito, per quanto riguarda il diritto all'istruzione, al II-14 della Carta dei diritti e al III-182 CE ("L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità, incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendone ed integrandone l'azione").	Competenza che diviene sostanzialmente concorrente, per quanto le "norme generali" previste per l'istruzione - se non altro perché esplicitate - sembrano possedere maggiore "forza" dei principi fondamentali affidati alla legislazione dello Stato nel caso delle altre materie concorrenti. Le competenze UE sono esplicitamente rispettose delle legislazioni nazionali.
Previdenza sociale	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera o); "previdenza complementare e integrativa" diviene concorrente, art. 117, comma 3. L'art. III-104 CE, comma 1, lettera k) parla di "modernizzazione dei regimi di protezione sociale", fatta salva "la sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori".	Mantenimento dell'esclusività statale, per quanto, in prospettiva, il passaggio a concorrente di uno dei futuri "pilastri" della previdenza indebolisce tale esclusività. Il potenziale ruolo della UE esclude qualsiasi armonizzazione legislativa, ma, in prospettiva e in relazione sia a questioni di sostenibilità di lungo periodo del "peso" delle spese previdenziali sia a vincoli di breve periodo sul bilancio, non vanno esclusi limiti quantitativi alla dinamica pensionistica.
Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e CM	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera p)	Mantenimento della competenza esclusiva statale, da sottolineare che la materia "circoscrizioni comunali" era concorrente nel vecchio TV.
Dogane	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera q). L'"Unione doganale" è considerata (I-12 CE) competenza esclusiva dell'Unione. Tale ruolo è meglio definito negli articoli III-216-217 CE dedicati alla politica commerciale comune.	Mantenimento della competenza esclusiva statale, per quanto ciò che rientra in materia di mercato unico viene "intercettato", non da oggi, dalla normativa comunitaria.
Protezione dei confini nazionali	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera q).	Mantenimento della competenza esclusiva statale
Profiliassi internazionale	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera q) L'art. III-179 CE, si occupa di prevenzione a livello dell'Unione	Mantenimento della competenza esclusiva statale; l'UE in tale materia sembra desimata, anche sotto l'ombrello delle norme della CE, a giocare un ruolo
Pesi, misure e determinazione del tempo	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera r).	Mantenimento della competenza esclusiva statale
Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera r).	Competenza esclusiva statale anche se si parla di "coordinamento" (e ciò, in qualche misura, implica una definizione "cooperativa" delle regole. Le regole di Maastricht, sostanzialmente inglobate nella CE, si riverberano nella necessità di indicatori tra loro confrontabili e, quindi, in standardizzazioni condivise.
Opere dell'ingegno	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera r).	Mantenimento della competenza esclusiva statale

Legenda: DD = Doppia Devoluzione; TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

MATERIE DI COMPETENZA DELLO STATO PRIMA DELLA DD E LORO TRASFORMAZIONE

segue Tab. 1

Esclusive ("residuali" nel precedente art. 117)	Dopo la DD	Valutazione
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera s). Tuttavia, "valorizzazione" dei beni ambientali diviene competenza concorrente. Si aggiunge anche che viene inserita tra le concorrenti "governo del territorio" oltre a "edilizia e urbanistica" (in precedenza solo "urbanistica" era tra le concorrenti. Soprattutto: art. 1-13CE inserisce la materia "ambiente" tra le concorrenti e gli artt. 129-131 definiscono un quadro normativo forte di competenze UE.	Mantenimento della competenza esclusiva statale. Peraltro, lo spostamento di poteri verso l'UE e verso le Regioni è sensibile. L'esclusività della competenza statale è così, almeno in linea di principio, indebolita sensibilmente.
Tutela dei beni culturali	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera s). Tuttavia, "valorizzazione" dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali diviene competenza concorrente nel nuovo TV. (Solo "musei e biblioteche di enti locali era concorrente nel precedente TV). La competenza che la CE assegna alla UE è affidata all'art. 1-16 e all'art. III-181 dove la materia "cultura" è inserita tra i "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento".	L'esclusività della competenza statale viene mantenuta anche se in qualche modo intaccata. Il ruolo UE appare rivolto all'incentivazione alla cooperazione tra Stati membri, escludendo "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".
Sanità	"Tutela della salute" è competenza concorrente, art. 117, comma 3). "Assistenza sanitaria e ospedaliera" era già concorrente nel vecchio TV. "Sanità pubblica" (III-179 CE) fa parte dei "settori nei quali l'Unione può decidere di esplicitare una azione di coordinamento, di integrazione o di sostegno", mentre l'art. I-13 CE inserisce i "problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica" tra le materie concorrenti. Il III-179 CE esclude comunque "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri". Infine, principi di protezione della salute sono esplicitati in II-35 CE.	La materia esce dall'orbita della competenza esclusiva statale ("tutela della salute" appare più ampio di "assistenza sanitaria e ospedaliera") Nordimeno, la definizione dei principi fondamentali demandata alla legislazione statale e i margini - potenzialmente molto ampi di intervento nella definizione dei livelli essenziali - seguitano a essere riservati allo Stato. Il ruolo UE, ancorché in crescita rispetto al passato, appare ancora marginale e non tale da intaccare le caratteristiche del nostro sistema sanitario naz.le così come definito da provvedimenti dello Stato.
Commercio con l'estero	Concorrente, art. 117, comma 3; la "politica commerciale comune" è inserita dall'art. I-12 tra le competenze esclusive dell'UE. Art. III-216-217 definiscono compiti e finalità di tale politica comune.	La competenza esclusiva statale si indebolisce, sia in una cessione di poteri decisionali e amministrativi verso le Regioni sia nei confronti del livello sovranazionale. Quest'ultimo, peraltro, (non è poco, ovviamente) definisce le regole (tariffarie, accordi commerciali, FDI, ...) del commercio dei paesi dell'Unione verso il resto del mondo. Sembra comunque del tutto sensato - data la materia - che lo Stato mantenga un controllo complessivo sulle linee generali del commercio estero nazionale e che si riservi l'esercizio di una parte della funzione amministrativa (iniziative nazionali per la promozione del made in Italy, ecc.).
Politiche del lavoro	Apparentemente diventa esclusiva regionale, l'unico riferimento al "lavoro" e all'"occupazione" essendo nel nuovo TV la materia "tutela e sicurezza del lavoro" (inclusa tra le concorrenti). L'art. I-11 CE affida alla UE un ruolo di promozione dell'occupazione, mentre art. I-14 definisce un ruolo di coordinamento delle politiche per l'occupazione. L'art I-3 CE inserisce la "piena occupazione" tra gli obiettivi dell'Unione. Il 97-102 CE articolano con maggiore dettaglio la "missione" dell'Unione, prevedendo forme di cooperazione, sostegno, integrazione, e peer control.	Si tratta di una delle competenze peggio definite. L'Unione - al di là di quanto previsto dagli articoli citati e di quanto già parte della "strategia di Lisbona" gioca un ruolo crescente, ma ancora, complessivamente, secondario. Lo Stato non possiede una esplicita competenza esclusiva in una materia essenziale ai fini dello orientamento complessivo delle politiche anticicliche. Alla lettera, quindi, le Regioni acquisiscono forti responsabilità in tema di politiche per il lavoro.
Tutela e sicurezza del lavoro	Concorrente secondo il TV, spazi sempre più ampi occupati dall'Unione. Nella CE, II-27-33 definiscono diversi principi di tutela del lavoro (ad es. in caso di licenziamento giustificato), III-18-21 CE sono dedicati alla libera circolazione dei lavoratori.	In contraddizione con la competenza "politiche del lavoro". Non è chiaro per quale motivo lo Stato - a leggere il nuovo TV - debba avere maggiori responsabilità in tema di "tutela" e non di promozione del lavoro. Al pari della funzione "commercio con l'estero", sembra difficile escludere pesantemente o Stato dalla definizione delle politiche per l'occupazione.
Professioni	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. I contatti della CE con tale competenza possono riguardare le norme in materia di libera circolazione delle persone, di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (III-18-35 CE). Inoltre, sono evidenti i contatti in materia di concorrenza (III-50-55 CE).	Lo Stato rinuncia all'esclusività, per quanto le norme fondamentali di definizione dello status giuridico delle professioni sembra ragionevole - al fine di evitare inutili e dannose frammentazioni dei mercati - restino in capo alla legislazione statale. Il ruolo UE sembra crescente e giustificato sulla base della "unicità" del mercato e di alcune regole di concorrenza comuni che, pressoché inevitabilmente, devono accompagnare il funzionamento.
Ricerca scientifica e tecnologica	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. I-13 CE così recita: "Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, segnatamente la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro". Inoltre, cfr. III-146-156 CE per maggiori dettagli.	Si tratta di un'altra materia mai definita. Lo Stato sembrerebbe perdere la sua competenza esclusiva in un settore normalmente citato tra quelli in cui la dimensione nazionale - per questioni di scarsità di risorse, di economie di scala, di spillover - è maggiormente giustificata. L'I-13 CE (che definisce le materie concorrenti UE) affida in realtà al livello comunitario una competenza concorrente "debole".

Legenda: DD = Doppia Devoluzione, TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblica.

MATERIE DI COMPETENZA DELLO STATO PRIMA DELLA DD E LORO TRASFORMAZIONE

segue Tab. 1

	Dopo la DD	Valutazione
Esclusive ("residuali" nel precedente art. 117)		
Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Per le competenze UE si veda separata alla voce "ricerca scientifica e tecnologica". Inoltre, III-146-156 CE è molto importante.	Stessa valutazione fatta poco sopra. Da III-146-156 si evince quanto l'orientamento delle politiche di ricerca in ambito UE sia verso un sostegno all'industria UE.
Alimentazione	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3.	
Ordinamento sportivo	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. I-16 CE include lo sport tra i "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento".	Lo Stato perde l'esclusività della competenza. Come in alcuni altri casi di materie concorrenti del TV, tuttavia, il mantenimento della "legislazione fondamentale" sembra assicurare un sufficiente mantenimento del controllo degli elementi essenziali della materia. Devoluzione di poteri verso l'UE molto limitata.
Protezione civile	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. La competenza, in realtà, appare in via di ricentralizzazione. L'art. I-16 CE include la protezione civile tra i "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento". Come nel caso delle altre materie comprese nell'I-16 CE, è esclusa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. III-184 CE offre maggiori dettagli.	L'inclusione tra le materie concorrenti sembra fonte di ambiguità, anche perché - rispetto a numerose altre competenze (e in modo simile a "ordine pubblico", a "sicurezza", a "difesa") - l'opera di protezione civile si caratterizza per un assai elevato grado di operatività (e quindi di organizzazione unitaria) più che per la necessità di particolari definizioni di quadro normativo. Ruolo UE appare marginale proprio nel momento di disegno delle regole, mentre si delinea maggiormente una cooperazione sul piano operativo a livello degli Stati membri.
Governo del territorio	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Non appare nella CE un ruolo dell'Unione; un contatto, eventualmente molto forte, è con le disposizioni in materia di ambiente.	Lo Stato rinuncia in materia all'esclusività. Peraltro, la materia confina e si sovrappone alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che rimane competenza esclusiva dello Stato. Ruolo UE legato a quanto si considera prossima proprio alla materia ambiente la competenza in oggetto.
Edilizia	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV. Nella CE non è presente alcun ruolo per la UE.	Lo Stato non gode più di una competenza legislativa esclusiva. Materia comunque attribuita in modo poco chiaro, come dimostra di recente la discussione sulla legittimità costituzionale dei provvedimenti sul "condono edilizio".
Urbanistica	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV (Era concorrente nel vecchio TV) Nella CE non è presente alcun ruolo per la UE.	Lo Stato, apparentemente, perde ogni ruolo in materia. Un parziale recupero potrebbe avvenire con l'esercizio della potestà legislativa - seppure concorrente - in tema di governo del territorio e, forse anche in parte, di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.
Porti e aeroporti civili	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. "Navigazione e porti lacuali" era concorrente nel vecchio TV. Quindi la parte "porti non lacuali" e aeroporti era esclusiva statale. Ruolo UE appare legato allo strumento dei Fondi Strutturali (III-117-120 CE) che finanziano opere infrastrutturali quali, appunto, "porti e aeroporti civili".	Lo spostamento dell'ampiezza e dell'enfasi della competenza verso le Regioni è evidente. Il ruolo UE tramite il meccanismo dei fondi a finalità strutturale è forte e visibile. Sul piano strettamente normativo, peraltro, la competenza è nell'ambito Stato-Regioni.
Grandi reti di trasporto e di navigazione ("reti regionali" tra le concorrenti)	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. I-13 CE include "trasporti e reti trans-europee" tra le concorrenti. III-144-145 CE definisce con maggiore dettaglio "reti trans-europee".	Lo spostamento - molto controverso e già oggetto di numerose richieste di modifica - dell'enfasi della competenza verso le Regioni è evidente, per quanto si tratti di materia che, inevitabilmente, deve vedere il concorso delle Regioni. Il Piano europeo per le infrastrutture (così come il vecchio e irrealizzato Piano Delors) prefigura un significativo ruolo dell'Unione nelle decisioni sulle grandi opere programmate per una migliore integrazione territoriale UE.
Trasporti (ferroviani, su strada, marittimi)	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV. (nota: "tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale", "viabilità", "navigazione" erano concorrenti nel vecchio TV) Art. III-133 prevede una politica comune dei trasporti a livello comunitario.	Materia molto confusa, in cui, apparentemente, le competenze regionali diventano esclusive e sicuramente lo sono per tutta la materia afferente il trasporto pubblico locale. Il carattere di "comune" della politica europea in tema di trasporti potrebbe rafforzare gradatamente il ruolo UE.
Ordinamento delle comunicazioni	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Non è presente nella CE	Lo Stato perde la competenza esclusiva. Non definito un ruolo UE
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia elettrica	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Gli artt. III-130, par. 2, lettera c) e III-157 designano il ruolo dell'UE in tema di "energia".	Competenza confusa e poco coerente. Alla lettera, si accrescono i poteri legislativi regionali in tema di produzione, trasporto e perfino distribuzione "nazionale" di energia elettrica (non è chiaro cosa accada con le altre fonti di energia). I poteri UE sembrano limitati, ma potenzialmente da non sottovalutare. Le competenze UE in materia energetica sono, oltretutto, in stretta relazione con i forti poteri UE in campo ambientale sanciti dalla CE.
Previdenza complementare e integrativa	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Nulla di così specifico è presente nella CE, per quanto la "modernizzazione" citata a proposito della competenza "previdenza sociale" potrebbe ben riferirsi proprio al cosiddetto "pilastro" delle "previdenze integrative. Da notare anche l'art. III-21 in tema di "portabilità" dei diritti pensionistici accumulati.	Lo Stato perde l'esclusività della competenza, in una delle scelte meno comprensibili dal punto di vista economico del TV riformato. Ruolo UE ancora del tutto secondario.

Legenda: DD = Doppia Devoluzione; TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

MATERIE DI COMPETENZA DELLO STATO PRIMA DELLA DD E LORO TRASFORMAZIONE

segue Tab. 1

Esclusive ("residuali" nel precedente art. 117)	Dopo la DD	Valutazione
Armonizzazione dei bilanci pubblici	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Anche in questo caso il riferimento va fatto alle regole di Maastricht e alle sue ricadute in tema di contabilità pubblica.	Apparentemente, il termine "armonizzazione" con il suo carico di rigidità non è coerente con, potenzialmente, venti normative regionali, differenti in tema di bilanci pubblici (anche nel quadro dei principi della legislazione statale). Al massimo, per essere coerenti con il concetto di "armonizzazione" solo diversità marginali tra le legislazioni regionali sembrano ammissibili. Sarebbe più opportuno interpretare la natura concorrenziale della materia nel senso di un "concorso" delle Regioni alla definizione della normativa nazionale. Oltretutto, nel momento in cui il riferimento è all'intera P.A., scattano le osservazioni in tema di confrontabilità dei risultati di bilancio dei paesi europei.
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. La materia è rivolta alle relazioni finanziarie interne al Paese e non sono quindi presenti riferimenti diretti nella CE.	Competenza al "cuore" del futuro sistema di federalismo fiscale. Opportunamente, lo Stato conserva i poteri legislativi di indirizzo, sia con riferimento alla gestione complessiva della finanza pubblica (e quindi, verosimilmente alla definizione dei principali obiettivi di bilancio) sia riguardo alla struttura di base del sistema tributario.
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Assente nella CE	Inserimento assai problematico. Anche in questo caso risulta difficile da comprendere la possibilità che - seppure nella legislazione secondaria - si creino potenzialmente venti regolamentazioni diverse su una consistente porzione del sistema bancario. Le autorità di vigilanza dovrebbero occuparsi di una così elevata frammentazione normativa.
Commercio	Esclusiva regionale secondo il TV; tenere conto che "fiere e mercati", "turismo e industria alberghiera", "artigianato" erano già concorrenti nel vecchio TV. Assenza - se non in diversi riferimenti alle piccole e medie imprese - del settore nella CE.	La competenza statale lascia spazio alla normativa regionale. La possibilità che, comunque, rimanga una normativa-quadro nazionale va tenuta nella debita considerazione.
Industria	Esclusiva regionale, partendo dal nuovo TV; nel vecchio TV erano concorrenti "cave e torbiere" e "artigianato". Nella CE, l'16 include l'industria nei "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento". E' esclusa, quindi, ogni armonizzazione delle legislazioni e dei regolamenti. III-180 CE, comunque, assegna un ruolo potenzialmente non marginale non solo nel coordinamento, ma anche nella predisposizione di "politiche ed azioni da essa attuate ai fini di altre disposizioni della Costituzione".	Alla lettera, lo Stato è pressoché completamente espropriato di competenze legislative, se non quelle afferenti alla legislazione delle regole civilistiche. Un ruolo per lo Stato è, paradossalmente, recuperato dalla CE, poiché il rapporto istituzionale prefigurato è tra UE e Stati membri. Si tratta quindi di un ruolo di coordinamento "interno" dello Stato e, quindi, della necessità di predisporre indirizzi (e, pertanto, anche relativi finanziamenti) della politica industriale.
Servizi sociali (assistenza sociale)	Esclusiva regionale, partendo dal nuovo TV. Vanno tenuti presenti i livelli essenziali di assistenza presenti tra le competenze esclusive dello Stato (art. 117, comma 2, lettera m). Numerosi i riferimenti nella CE: "politica sociale" è inserita tra le materie concorrenti al pari della "coesione economica, sociale e territoriale". Gli artt. III-103-112 definiscono in maggiore dettaglio la politica sociale così come concepita a livello comunitario. Escluse armonizzazioni della legislazione.	Una delle aree a maggiore rischio. L'esclusività regionale sul piano legislativo si confronta con la funzione esclusiva statale di determinazione degli standard minimi in campo assistenziale. Il ruolo della UE appare crescente anche se ancora poco incisivo, come peraltro dimostrato dall'esperienza della "strategia di Lisbona".
Lavori pubblici	Indeterminata. Nel vecchio TV la materia rientrava nel novero delle esclusive statali, mentre "lavori pubblici di interesse regionale" e "acquedotti" erano materie concorrenti.	Anche in questo caso l'opacità è elevata. Non è chiaro cosa resti in capo allo Stato in termini esclusivi; presumibilmente rimane la materia lavori pubblici "statali", ma la sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale induce a ritenere che anche un ruolo di scelta, indirizzo e progettazione - quantomeno delle grandi opere - coinvolge lo Stato centrale.
Attenzione: le competenze UE vanno valutate anche alla luce della "forza" dei singoli strumenti legislativi; i.e. una "legge europea", ad esempio, è un atto che va integralmente recepito a livello nazionale (così sembra) anche nel caso di competenze non esclusive o concorrenti (politiche per l'immigrazione)		

Legenda: DD = Doppia Devoluzione; TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

Tab. 2 MATERIE DI COMPETENZA DELLO STATO PRIMA DELLA DD E LORO TRASFORMAZIONE - 1

Concorrenti nel vecchio TV prima della DD	Dopo la DD	Valutazione
Tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale	L'intera area del Trasporto pubblico locale diventa esclusiva regionale (quindi anche le reti regionali di trasporto e navigazione) che erano già concorrenti nel vecchio Titolo V. Di qualche rilevanza III 138-139 CE in materia di disciplina della concorrenza nel settore dei trasporti.	L'esclusività delle competenze regionale non è in dubbio anche se mitigata - potenzialmente in modo non trascurabile - dalla esclusività statale in tema di "tutela della concorrenza". Quest'ultima, a sua volta, può risultare condizionata dalle regole dell'antitrust europeo e dei trasporti.
Viabilità	Diventa esclusiva regionale, partendo dal nuovo TV. Scarso se non nullo ruolo nella CE	
Acquedotti	Diventa esclusiva regionale, partendo dal TV, nella più ampia accezione, di risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali	
Risorse idriche	Diventa esclusiva regionale; in precedenza era in parte esclusiva statale, in parte concorrente	
Lavori pubblici di interesse regionale	Esclusiva regionale	
Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione	Diventa esclusiva regionale	Ricordare che "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane" rimane esclusiva statale
Polizia urbana e rurale	"Polizia amministrativa locale" diviene esclusiva regionale	Il passaggio della competenza a livello della legislazione esclusiva regionale è evidente.
Fiere e mercati	Diviene esclusiva regionale al pari dell'area più ampia del commercio Nessun riferimento nella CE.	Il passaggio della competenza a livello della legislazione esclusiva regionale è evidente.
Turismo e industria alberghiera	Diviene esclusiva regionale al pari dell'area più ampia del commercio	Il passaggio della competenza a livello della legislazione esclusiva regionale è evidente.
Artigianato	Esclusiva regionale L.art. III-180 CE, con il suo riferimento alle Piccole e Medie Imprese può essere ricondotto alla materia artigianato.	La definizione delle "grandi regole" dell'ordinamento civile rimane allo Stato; per il resto l'esclusività regionale appare chiara.
Cave e torbiere	Esclusiva regionale (si vedano i riferimenti a industria e artigianato)	
Istruzione artigiana e professionale	Esclusiva regionale L'art.I-16 CE include la formazione professionale tra le "azioni di sostegno, coordinamento o complemento". Gli artt. III113-115 delineano le finalità del Fondo Sociale Europeo, amministrato dalla Commissione.	All'esclusività regionale si accompagna un ruolo di finanziamento visibile della UE.
Agricoltura e foreste Pesca nelle acque interne- Caccia	Esclusive regionali I-13 CE include l'agricoltura tra le materie concorrenti; III 121-128 definisce la "politica agricola comune".	La PAC costituisce da tempo un "ombrello" di regole molto significativo per le agricolture nazionali. L'apparente esclusività regionale deve quindi misurarsi con un insieme di regole - i cui principi di fondo sono ora costituzionalizzati - assai consolidate.

Legenda: DD = Doppia Devoluzione; TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA

Tab. 3.1

Moneta Sistema valutario	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera e); competenze in capo a un'istituzione sovranazionale (BCE), chiarito da art. 1-12 CE (competenza UE esclusiva in materia di "politica monetaria per gli Stati membri) che hanno adottato leuro" e da artt. 77-83 CE.	Il trasferimento della competenza a livello europeo con l'introduzione dell'euro È evidente.
Tutela del risparmio e mercati finanziari	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e). Riconducibile al tema "mercati finanziari" È la parte della CE relativa alla libera circolazione dei capitali, art. 1-4 e artt. III 45-49.	La materia appare formalmente all'interno del controllo esclusivo dello Stato, ma varie forme di cooperazione a livello comunitario in termini di sorveglianza dei mercati indeboliscono l'esclusività statale. Inevitabilmente, il crescente grado di integrazione finanziaria comporta uno spostamento dell'entità dei controlli e delle misure di prevenzione verso il livello sovranazionale.
Sistema tributario dello Stato	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e), gli artt. 59-63 CE creano un quadro giuridico per interventi UE in tema di tassazione indiretta in connessione al funzionamento del mercato interno. Si tratta di un quadro pi chiaro di quello presente nel TCE.	La solidità della competenza statale È evidente su alcuni tipi di tributi (tassazione sui redditi delle persone fisiche in particolare), assai meno sulle imposte indirette mentre non È inopportuno ricordare la graduale crescita del ruolo comunitario in tema di tassazione del risparmio e anche - seppure in prospettiva - del reddito d'impresa.
Sistema contabile dello Stato	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e), le parti della CE (I-14 e III 70-76) dedicate alla politica economica e fiscale ("Maastricht" viene confermato) rimandano nei fatti a criteri di armonizzazione nella costruzione dei bilanci (e dei saldi finanziari) pubblici necessari ai fini della sorveglianza multilaterale.	L'esclusività della competenza statale È mitigata dalle regole di Maastricht e dal rimando - comune a tutti i paesi euro - al criterio della competenza economica nella costruzione del bilancio pubblico, nel quadro del Sec 95.
"Perequazione delle risorse finanziarie" nonché "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera e) e art. 117, comma 2, lettera m). L'art. 1-13 CE inserisce tra le materie concorrenti la "coesione economica, sociale e territoriale" e gli artt. III-116-120 definiscono in maggiore dettaglio tale missione comunitaria, in particolare il ruolo dei fondi a finalità strutturali. Il 34-36 CE identificano alcuni principi molto generali di tutela relativi all'assistenza sociale, alla sanità, ai servizi d'interesse economico generale.	Competenze in capo alle decisioni dello Stato centrale. L'ammontare della funzione di perequazione potrebbe essere condizionato dall'assetto del nuovo sistema di tributi locali al quale le Regioni verosimilmente saranno chiamate a concorrere. Il ruolo dell'UE non È affatto marginale al fine di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni", anche se si tratta pi di interventi di integrazione delle politiche economiche e sociali degli Stati nazionali che non di definizione di regole di perequazione finanziaria o di definizione di standard minimi. In questo contesto, non vanno trascurati - nonostante il limitato impatto finora avuto - i parametri di risultato definiti anche sul piano delle politiche sociali all'interno della cosiddetta "strategia di Lisbona".
Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera r).	Competenza esclusiva statale anche se si parla di "coordinamento" (e cioè, in qualche misura, implica una definizione "cooperativa" delle regole. Le regole di Maastricht, sostanzialmente inglobate nella CE, si riverberano nella necessità di indicatori tra loro confrontabili e, quindi, in standardizzazioni condivise.
Armonizzazione dei bilanci pubblici	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Anche in questo caso il riferimento va fatto alle regole di Maastricht e alle sue ricadute in tema di contabilità pubblica.	Apparentemente, il termine "armonizzazione" con il suo carico di rigidità non È coerente con, potenzialmente, venti normative regionali differenti in tema di bilanci pubblici (anche nel quadro dei principi della legislazione statale). Al massimo, per essere coerenti con il concetto di "armonizzazione" solo diversità marginali tra le legislazioni regionali sembrano ammissibili.
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. La materia È rivolta alle relazioni finanziarie interne al Paese e non sono quindi presenti riferimenti diretti nella CE.	Sarebbe pi opportuno interpretare la natura concorrenziale della materia nel senso di un "concorso delle Regioni alla definizione della normativa nazionale. Oltretutto, nel momento in cui il riferimento È all'intera P.A., scattano le osservazioni in tema di confrontabilità dei risultati di bilancio dei paesi europei.
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Assente nella CE	Competenza al "cuore" del futuro sistema di federalismo fiscale. Opportunamente, lo Stato conserva i poteri legislativi di indirizzo, sia con riferimento alla gestione complessiva della finanza pubblica (e quindi, verosimilmente alla definizione dei principali obiettivi di bilancio) sia riguardo alla struttura di base del sistema tributario.

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: RAPPORTI INTERNAZIONALI

Tab 3.2

<p>Politica estera e rapp. Int.li stato nonché rapporti dello Stato con l'Unione Europea</p>	<p>Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera a); con la CE ruolo potenzialmente più significativo della UE; inoltre, "rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni" è materia concorrente (art. 117, comma 3).</p>	<p>La competenza esclusiva statale sembra indebolirsi; i grandi indirizzi della politica estera tendono a muoversi verso l'UE, mentre - seppure nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato - la legislazione in tema di rapporti int.li e con l'UE si differenzia sul piano regionale, almeno in linea di principio.</p>
<p>Immigrazione</p>	<p>Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera b); peraltro, l'art. 118, comma 3, prevede prevede "forme di coordinamento fra Stato e Regioni" in materia di immigrazione. L'art. III-168 CE prevede una "politica comune dell'immigrazione".</p>	<p>Evidente, anche se prospettico, indebolimento della esclusività della competenza statale; ruolo preminente, quantomeno nei grandi indirizzi sembra destinato alla legislazione comunitaria.</p>
<p>Elezione del Parlamento europeo</p>	<p>Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera f). Gli artt. III-232-243 CE sono dedicati al Parlamento europeo. In particolare, l'art. 232 CE prevede che "una legge o una legge quadro europea del Consiglio dei ministri stabilisce le misure necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri".</p>	<p>Alla luce di quanto previsto dalla CE, la competenza esclusiva statale sembrerebbe, in prospettiva, indebolirsi notevolmente a favore delle regole dettate dall'Unione.</p>
<p>Dogane</p>	<p>Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera q). L'"unione doganale" è considerata (I-12 CE) competenza esclusiva dell'Unione. Tale ruolo è meglio definito negli articoli III-216-217 CE dedicati alla politica commerciale comune.</p>	<p>Mantenimento della competenza esclusiva statale, per quanto ciò che rientra in materia di mercato unico viene "intercettato", non da oggi, dalla normativa comunitaria.</p>
<p>Profili internazionali</p>	<p>Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera q) L'art. III-179 CE: si occupa di prevenzione a livello dell'Unione</p>	<p>Mantenimento della competenza esclusiva statale; l'UE in tale materia sembra destinata, anche sotto l'ombrello delle norme della CE, a giocare un ruolo crescente.</p>
<p>Commercio con l'estero</p>	<p>Concorrente, art. 117, comma 3; la "politica commerciale comune" è inserita dall'art. I-12 tra le competenze esclusive dell'UE. Art. III-216-217 definiscono compiti e finalità di tale politica comune.</p>	<p>La competenza esclusiva statale si indebolisce, sia in una cessione di poteri decisionali e amministrativi verso le Regioni sia nei confronti del livello sovranazionale. Quest'ultimo, peraltro, (non è poco, ovviamente) definisce le regole (tariffarie, accordi commerciali, FDI, ...) del commercio dei paesi dell'Unione verso il resto del mondo. Sembra comunque del tutto sensato - data la materia - che lo Stato mantenga un controllo complessivo sulle linee generali del commercio estero nazionale e che si riservi l'esercizio di una parte della funzione amministrativa (iniziative nazionali per la promozione del made in Italy, ecc.)</p>

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

Tab. 3.3 POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: LAVORI PUBBLICI ED INFRASTRUTTURE

Porti e aeroporti civili	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. "Navigazione e porti lacuali" era concorrente nel vecchio TV Quindi la parte "porti non lacuali" e aeroporti era esclusiva statale. Ruolo UE appare legato allo strumento dei Fondi Strutturali (III-117-120 CE) che finanziavano opere infrastrutturali quali, appunto, "porti e aeroporti civili".	Lo spostamento dell'ampiezza e dell'enfasi della competenza verso le Regioni è evidente. Il ruolo UE tramite il meccanismo dei fondi a finalità strutturale è forte e visibile. Sul piano strettamente normativo, peraltro, la competenza è nell'ambito Stato-Regioni.
Grandi reti di trasporto e di navigazione ("reti regionali" tra le concorrenti)	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. I-13 CE include "trasporti e reti transeuropee" tra le concorrenti. III-144-145 CE definisce con maggiore dettaglio "reti transeuropee".	Lo spostamento - molto controverso e già oggetto di numerose richieste di modifica - dell'enfasi della competenza verso le Regioni è evidente, per quanto si tratti di materia che, inevitabilmente, deve vedere il concorso delle Regioni. Il Piano europeo per le infrastrutture (così come il vecchio e irrealizzato Piano Delors) prefigura un significativo ruolo dell'Unione nelle decisioni sulle grandi opere programmate per una maggiore integrazione territoriale UE.
Trasporti (ferroviani, su strada, marittimi)	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV. (nota: "tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale", "viabilità", "navigazione" erano concorrenti nel vecchio TV) Art. III-133 prevede una politica comune dei trasporti a livello comunitario.	Materia molto confusa, in cui, apparentemente, le competenze regionali diventano esclusive e sicuramente lo sono per tutta la materia afferente il trasporto pubblico locale. Il carattere di "comune" della politica europea in tema di trasporti potrebbe rafforzare gradatamente il ruolo UE.
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia elettrica	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Gli artt. III-130, par. 2, lettera c) e III-157 designano il ruolo dell'UE in tema di "energia".	Competenza confusa e poco coerente. Alla lettera, si accrescono i poteri legislativi regionali in tema di produzione, trasporto e perfino distribuzione "nazionale" di energia elettrica (non è chiaro cosa accada con le altre fonti di energia). I poteri UE sembrano limitati, ma potenzialmente da non sottovalutare. Le competenze UE in materia energetica sono, d'altro lato, in stretta relazione con i forti poteri UE in campo ambientale sanciti dalla CE.
Lavori pubblici	Indeterminata. Nel vecchio TV la materia rientrava nel novero delle esclusive statali, mentre "lavori pubblici di interesse regionale" e "acquedotti" erano materie concorrenti.	Anche in questo caso l'opacità è elevata. Non è chiaro cosa resti in capo allo Stato in termini esclusivi; presumibilmente rimane la materia lavori pubblici "statali", ma la sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale induce a ritenere che anche un ruolo di scelta, indirizzo e progettazione - quantomeno delle grandi opere - coinvolge lo Stato centrale.
Tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale	L'intera area del Trasporto pubblico locale diventa esclusiva regionale (quindi anche le reti regionali di trasporto e navigazione) che erano già concorrenti nel vecchio Titolo V. Di qualche rilevanza III 138-139 CE in materia di disciplina della concorrenza nel settore dei trasporti.	L'esclusività delle competenze regionali non è in dubbio anche se mitigata - potenzialmente in modo non trascurabile - dalla esclusività statale in tema di "tutela della concorrenza". Quest'ultima, a sua volta, può risultare condizionata dalle regole dell'antitrust europeo e dei trasporti.
Viabilità	Diventa esclusiva regionale, partendo dal nuovo TV. Scarso se non nullo ruolo nella CE	
Acquedotti	Diventa esclusiva regionale, partendo dal TV, nella più ampia accezione, di risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali	
Risorse idriche	Diventa esclusiva regionale; in precedenza era in parte esclusiva statale, in parte concorrente	
Lavori pubblici di interesse regionale	Esclusiva regionale	

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: AMBIENTE E TERRITORIO

Tab. 3.4

Governo del territorio	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Non appare nella CE un ruolo dell'Unione: un contatto, eventualmente molto forte, è con le disposizioni in materia di ambiente.	Lo Stato rinuncia in materia all'esclusività. Peraltro, la materia confina e si sovrappone alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che rimane competenza esclusiva dello Stato. Ruolo UE legato a quanto si considera prossima proprio alla materia ambiente la competenza in oggetto.
Edilizia	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV. Nella CE non è presente alcun ruolo per la UE.	Lo Stato non gode più di una competenza legislativa esclusiva. Materia comunque attribuita in modo poco chiaro, come dimostra di recente la discussione sulla legittimità costituzionale dei provvedimenti sul "condono edilizio".
Urbanistica	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV (Era concorrente nel vecchio TV) Nella CE non è presente alcun ruolo per la UE.	Lo Stato, apparentemente, perde ogni ruolo in materia. Un parziale recupero potrebbe avvenire con l'esercizio della potestà legislativa - seppure concorrente - in tema di governo del territorio e, forse anche in parte, di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera s). Tuttavia, "valorizzazione" dei beni ambientali diviene competenza concorrente. Si aggiunge anche che viene inserita tra le concorrenti "governo del territorio" oltre a "edilizia e urbanistica" (in precedenza solo "urbanistica" era tra le concorrenti. Soprattutto: art. 1-13CE inserisce la materia "ambiente" tra le concorrenti e gli artt. 129-131 definiscono un quadro normativo forte di competenze UE.	Mantenimento della competenza esclusiva statale. Peraltro, lo spostamento di poteri verso l'UE e verso le Regioni è sensibile. L'esclusività della competenza statale è così, almeno in linea di principio, indebolita sensibilmente.

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: QUESTIONI INTERNE

Tab. 3.5

Rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera c); la CE esplicitamente (art. I-51, comma 1) "rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose"	Mantenimento di una sicura competenza esclusiva statale
Difesa (e Forze Armate) Sicurezza dello Stato	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera d); I-40 e III-210-214 CE prefigurano una "politica di sicurezza e di difesa comune"	Mantenimento di una competenza esclusiva statale in termini di difesa dei confini della Repubblica, ma, in via prospettica sensibile rafforzamento delle competenze comunitarie. Sembra un contesto in cui, comunque, punto di riferimento per le Regioni rimane lo Stato centrale
Armi, munizioni ed esplosivi	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera d).	Mantenimento chiaro di competenza statale esclusiva.
Organi dello Stato e relative leggi elettorali Referendum statali	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera f).	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale
Cittadinanza Stato civile Anagrafi	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera i).	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale; va sottolineato come la funzione amministrativa relativa a tali materie sia da tempo trasferita ai Comuni
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera g).	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale
Ordine pubblico e sicurezza	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera h), seppure "ad esclusione della polizia amministrativa locale". La CE prevede agli artt. III-176-178 "una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nella prevenzione o nell'individuazione dei reati e nelle relative indagini"	Mantenimento della competenza esclusiva statale; il precedente TV prevedeva la "polizia urbana e rurale" tra le materie concorrenti. Non è del tutto chiaro se l'esclusione della "polizia amministrativa locale" dall'esclusività statale del nuovo TV faccia rientrare tale competenza tra le esclusive regionali, anche se una lettura letterale del testo sembrerebbe suggerire di sì. "Europoi" copre la dimensione ordine pubblico a livello sovranazionale, con ricadute nella gestione interna dell'ordine pubblico che sembrano per il momento non rilevanti.
Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa	Esclusive statali, art. 117, comma 2, lettera j). Nella Carta dei diritti fondamentali inclusa nella CE sono presenti gli artt. 47-50 dedicati ad alcuni principi fondamentali di tutela in tema di giustizia. Gli artt. III-171-175 sono dedicati alla "cooperazione giudiziaria in materia penale" e, quindi, al cosiddetto "Eurojust".	Competenze che rimangono chiaramente in capo allo Stato centrale. Tuttavia, le ricadute della cooperazione in campo comunitario - necessarie nel momento in cui si approfondisce il grado complessivo di integrazione - non vanno sottovalutate.
Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e CM	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera p)	Mantenimento della competenza esclusiva statale, da sottolineare che la materia "circoscrizioni comunali" era concorrente nel vecchio TV.
Protezione dei confini nazionali	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera q).	Mantenimento della competenza esclusiva statale
Pesi, misure e determinazione del tempo	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera r).	Mantenimento della competenza esclusiva statale
Tutela dei beni culturali	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera s). Tuttavia, "valorizzazione" dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali diviene competenza concorrente nel nuovo TV (Solo "musei e biblioteche di enti locali era concorrente nel precedente TV) . La competenza che la CE assegna alla UE è affidata all'art. I-16 e all'art. III-181 dove la materia "cultura" è inserita tra i "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento"	L'esclusività della competenza statale viene mantenuta anche se in qualche modo intaccata. Il ruolo UE appare rivolto all'incentivazione alla cooperazione tra Stati membri, escludendo "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".
Ordinamento sportivo	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. I-16 CE include lo sport tra i "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento include lo sport tra i settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento".	Lo Stato perde l'esclusività della competenza. Come in alcuni altri casi di materie concorrenti del TV, tuttavia, il mantenimento della "legislazione fondamentale" sembra assicurare un sufficiente mantenimento del controllo degli elementi essenziali della materia. Devoluzione di poteri verso l'UE molto limitata.
Protezione civile	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. La competenza, in realtà, appare in via di ricentralizzazione. L'art. I-16 CE include la protezione civile tra i settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento. Come nel caso delle altre materie comprese nell'I-16 CE, è esclusa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri III-184 CE offre maggiori dettagli.	L'inclusione tra le materie concorrenti sembra fonte di ambiguità, anche perché - rispetto a numerose altre competenze (e in modo simile a "ordine pubblico", a "sicurezza", a "difesa") - l'opera di protezione civile si caratterizza per un assai elevato grado di operatività (e quindi di organizzazione unitaria) più che per la necessità di particolari definizioni del quadro normativo. Ruolo UE appare marginale proprio nel momento di disegno delle regole, mentre si delinea maggiormente una cooperazione sul piano operativo a livello degli Stati membri.
Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione	Diventa esclusiva regionale	Ricordare che "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane" rimane esclusiva statale
Polizia urbana e rurale	"Polizia amministrativa locale" diviene esclusiva regionale	Il passaggio della competenza a livello della legislazione esclusiva regionale è evidente.

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: OCCUPAZIONE

Tab. 3.6

<p>Politiche del lavoro</p>	<p>Apparentemente diventa esclusiva regionale, l'unico riferimento al "lavoro" e all'"occupazione" essendo nel nuovo TV la materia "tutela e sicurezza del lavoro" (inclusa tra le concorrenti). L'art. I-11 CE affida alla UE un ruolo di promozione dell'occupazione, mentre art. I-14 definisce un ruolo di coordinamento delle politiche per l'occupazione. L'art I-3 CE inserisce la "piena occupazione" tra gli obiettivi dell'Unione. III 97-102 CE articolano con maggiore dettaglio la "missione" dell'Unione, prevedendo forme di cooperazione, sostegno, integrazione, e <i>peer control</i>.</p>	<p>Si tratta di una delle competenze peggio definite. L'Unione - al di là di quanto previsto dagli articoli citati e di quanto già parte della "strategia di Lisbona" gioca un ruolo crescente, ma ancora, complessivamente, secondario. Lo Stato non possiede una esplicita competenza esclusiva in una materia essenziale ai fini dello orientamento complessivo delle politiche anticicliche. Alla lettera, quindi, le Regioni acquisiscono forti responsabilità in tema di politiche per il lavoro.</p>
<p>Tutela e sicurezza del lavoro</p>	<p>Concorrente secondo il TV. Spazi sempre più ampi occupati dall'Unione. Nella CE, II-27-33 definiscono diversi principi di tutela del lavoro (ad es. in caso di licenziamento giustificato). III-18-21 CE sono dedicati alla libera circolazione dei lavoratori.</p>	<p>In contraddizione con la competenza "politiche del lavoro". Non è chiaro per quale motivo lo Stato - a leggere il nuovo TV - debba avere maggiori responsabilità in tema di "tutela" e non di promozione del lavoro. Al pari della funzione "commercio con l'estero", sembra difficile escludere pesantemente o Stato dalla definizione delle politiche per l'occupazione</p>
<p>Professioni</p>	<p>Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. I contatti della CE con tale competenza possono riguardare le norme in materia di libera circolazione delle persone, di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (III-18-35 CE). Inoltre, sono evidenti i contatti in materia di concorrenza (III-50-55 CE).</p>	<p>Lo Stato rinuncia all'esclusività, per quanto le norme fondamentali di definizione dello status giuridico delle professioni sembra ragionevole - al fine di evitare inutili e dannose frammentazioni dei mercati - restino in capo alla legislazione statale. Il ruolo UE sembra crescente e giustificato sulla base della "unicità" del mercato e di alcune regole di concorrenza comuni che, pressoché inevitabilmente, devono accompagnarne</p>

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: WELFARE

Tab. 3.7

Previdenza sociale	Esclusiva statale; art. 117, comma 2, lettera o); "previdenza complementare e integrativa" diviene concorrente, art. 117, comma 3. L'art. III-104 CE, comma 1, lettera k) parla di "modernizzazione dei regimi di protezione sociale", fatta salva "la sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori".	Mantenimento dell'esclusività statale, per quanto, in prospettiva, il passaggio a concorrente di uno dei futuri "pilastri" della previdenza indebolisce tale esclusività. Il potenziale ruolo della UE esclude qualsiasi armonizzazioni legislative, ma, in prospettiva e in relazione sia a questioni di sostenibilità di lungo periodo del "peso" delle spese previdenziali sia a vincoli di breve periodo sul bilancio, non vanno esclusi limiti quantitativi alla dinamica pensionistica.
Sanità	"Tutela della salute" è competenza concorrente, art. 117, comma 3). "Assistenza sanitaria e ospedaliera" era già concorrente nel vecchio TV. "Sanità pubblica" (III-179 CE) fa parte dei "settori nei quali l'Unione può decidere di esplicitare una azione di coordinamento, di integrazione o di sostegno", mentre l'art. I-13 CE inserisce i "problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica" tra le materie concorrenti. Il III-179 CE esclude comunque "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri". Infine, principi di protezione della salute sono esplicitati in II-35 CE.	La materia esce dall'orbita della competenza esclusiva statale ("tutela della salute" appare più ampio di "assistenza sanitaria e ospedaliera") Nondimeno, la definizione dei principi fondamentali demandata alla legislazione statale e i margini - potenzialmente molto ampi di intervento nella definizione dei livelli essenziali - seguitano a essere riservati allo Stato. Il ruolo UE, ancorché in crescita rispetto al passato, appare ancora marginale e non tale da intaccare le caratteristiche del nostro esistenza sanitario naz.le così come definito da provvedimenti dello Stato.
Previdenza complementare e integrativa	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Nulla di così specifico è presente nella CE, per quanto la "modernizzazione" citata a proposito della competenza "previdenza sociale" potrebbe ben riferirsi proprio al cosiddetto "pilastro" delle Previdenza integrativa. Da notare anche l'art. III-21 in tema di "portabilità" dei diritti pensionistici accumulati.	Lo Stato perde l'esclusività della competenza, in una delle scelte meno comprensibili dal punto di vista economico del TV riformato. Ruolo UE ancora del tutto secondario.
Servizi sociali	Esclusiva regionale, partendo dal nuovo TV. Vanno tenuti presenti i livelli essenziali di assistenza presenti tra le competenze esclusive dello Stato (art. 117, comma 2, lettera m)). Numerosi i riferimenti nella CE: "politica sociale" è inserita tra le materie concorrenti al pari della "coesione economica, sociale e territoriale". Gli artt. III-103-112 definiscono in maggiore dettaglio la politica sociale così come concepita a livello comunitario. Escluse armonizzazioni della legislazione.	Una delle aree a maggiore rischio di confusione. L'esclusività regionale sul piano legislativo si confronta con la funzione esclusiva statale di determinazione degli standard minimi in campo assistenziale. Il ruolo della UE appare crescente anche se ancora poco incisivo, come peraltro dimostrato dall'esperienza della "strategia di Lisbona".

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: REGOLAMENTAZIONE

Tab. 3.8

Tutela della concorrenza	Esclusiva statale, art. 117, comma 2, lettera e); tuttavia, competenze esclusive regionali in materia di servizi pubblici. Competenza condivisa in tema di mercato interno UE (I-13 CE) e regole molto stringenti in tema di concorrenza sul mercato interno e aiuti di stato previste da III-50-58 CE.	L'esclusività della competenza statale è fortemente segnata dalle regole di base dell'antitrust europeo e dalla disciplina della concorrenza delineate nella CE. A complicare il quadro, ambiguità nell'esercizio di tutela della concorrenza nascono dal contrasto con le esclusività regionali in tema di <i>public utilities</i>
--------------------------	---	---

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

Tab. 3.9

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPIA DEVOLUZIONE: ISTRUZIONE

Istruzione	<p>Esclusiva statale, art. 117, c.2, l.n) per ciò che concerne le "norme generali", diventa concorrente per ciò che concerne l'"istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche". ("Istruzione e formazione professionale" diventa esclusiva regionale, era concorrente nel vecchio TV ("Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica"). Ruolo della UE è definito, per quanto riguarda il diritto all'istruzione, al II-14 della Carta dei diritti e al III-182 CE ("L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendone ed integrandone l'azione").</p>	<p>Competenza che diviene sostanzialmente concorrente, per quanto le "norme generali" previste per l'istruzione - se non altro perché esplicitate - sembrano possedere maggiore "forza" dei principi fondamentali affidati alla legislazione dello Stato nel caso delle altre materie concorrenti. Le competenze UE sono esplicitamente rispettose delle legislazioni nazionali.</p>
Istruzione artigiana e professionale	<p>Esclusiva regionale L'art. I-16 CE include la formazione professionale tra le "azioni di sostegno, coordinamento o complemento". Gli artt. III113-115 delineano le finalità del Fondo Sociale Europeo, amministrato dalla Commissione.</p>	<p>All'esclusività regionale si accompagna un ruolo di finanziamento visibile della UE.</p>
Ricerca scientifica e tecnologica	<p>Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. I-13 CE così recita: "Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, segnatamente la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro". Inoltre, cfr. III-146-156 CE per maggiori dettagli.</p>	<p>Si tratta di un'altra materia mal definita. Lo Stato sembrerebbe perdere la sua competenza esclusiva in un settore normalmente citato tra quelli in cui la dimensione nazionale - per questioni di scarsità di risorse, di economie di scala, di spillover - è maggiormente giustificata. L'I-13 CE (che definisce le materie concorrenti UE) affida in realtà al livello comunitario una competenza concorrente "debole".</p>

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

POTESTÀ LEGISLATIVA DOPO LA DOPPIA DEVOLUZIONE: ATTIVITÀ ECONOMICHE

Tab. 3.10

Ricerca scientifica e tecnologica	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. L'art. 1-13 CE così recita: "Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, segnatamente la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro". Inoltre, cfr. III-146-156 CE per maggiori dettagli.	Si tratta di un'altra materia mal definita. Lo Stato sembrerebbe perdere la sua competenza esclusiva in un settore normalmente citato tra quelli in cui la dimensione nazionale - per questioni di scarsità di risorse, di economie di scala, di spillover - è maggiormente giustificata. L'1-13 CE (che definisce le materie concorrenti UE) affida in realtà al livello comunitario una competenza concorrente "debole".
Sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Concorrente secondo il TV, art. 117, comma 3. Per le competenze UE si veda sopra alla voce "ricerca scientifica e tecnologica". Inoltre, III-146-156 CE è molto importante.	Stessa valutazione fatta poco sopra. Da III-146-156 si evince quanto l'orientamento delle politiche di ricerca in ambito UE sia verso un sostegno all'industria UE.
Commercio	Esclusiva regionale secondo il TV; tenere conto che "fiere e mercati", "turismo e industria alberghiera", "artigianato" erano già concorrenti nel vecchio TV. Assenza - se non in diversi riferimenti alle piccole e medie imprese - del settore nella CE.	La competenza statale lascia spazio alla normativa regionale. La possibilità che, comunque, rimanga una normativa-quadro nazionale va tenuta nella debita considerazione.
Industria	Esclusiva regionale, partendo dal nuovo TV; nel vecchio TV erano concorrenti "cave e torbiere" e "artigianato". Nella CE, I-16 include l'industria nei "settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento". E' esclusa, quindi, ogni armonizzazione delle legislazioni e dei regolamenti. III-180 CE, comunque, assegna un ruolo potenzialmente non marginale non solo nel coordinamento, ma anche nella predisposizione di "politiche ed azioni da essa attuate ai fini di altre disposizioni della Costituzione".	Alla lettera, lo Stato è pressoché completamente espropriato di competenze legislative, se non quelle afferenti la legislazione delle regole civilistiche. Un ruolo per lo Stato è, paradossalmente, recuperato dalla CE, poiché il rapporto istituzionale prefigurato è tra UE e Stati membri. Si tratta quindi di un ruolo di coordinamento "interno" dello Stato e, quindi, della necessità di predisporre indirizzi (e, pertanto, anche relativi finanziamenti) della politica industriale.
Fiere e mercati		Il passaggio della competenza a livello della legislazione esclusiva regionale è evidente.
Turismo e industria alberghiera		Il passaggio della competenza a livello della legislazione esclusiva regionale è evidente.
Artigianato		La definizione delle "grandi regole" dell'ordinamento civile rimane allo Stato; per il resto l'esclusività regionale appare chiara.
Cave e torbiere		
Agricoltura e foreste Pesca nelle acque interne Caccia		La PAC costituisce da tempo un "ombrello" di regole molto significativo per le agricolture nazionali. L'apparente esclusività regionale deve quindi misurarsi con un insieme di regole - i cui principi di fondo sono ora costituzionalizzati - assai consolidate.
Edilizia	Esclusiva regionale "residuale", partendo dal TV. Nella CE non è presente alcun ruolo per la UE.	Lo Stato non gode più di una competenza legislativa esclusiva. Materia comunque attribuita in modo poco chiaro, come dimostra di recente la discussione sulla legittimità costituzionale dei provvedimenti sul "condono edilizio".

Legenda: TV = Titolo V, seconda parte della Costituzione Repubblicana.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alesina A. e R. Wacziarg (1999), "Is Europe Going Too Far?", NBER Working Paper, n. 6883.
- Alesina A., Angeloni A. e L. Schuknecht (2001), "What Does the European Union Do?", NBER Working Paper, n. 8647.
- Berglof E. et al. (2003) Build to last : a political architecture for Europe, Monitoring the European Economy 12.
- Beutler B. et al. (2001) L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche, Il Mulino, Bologna
- Boldrin M. e A. Rustichini (1998) "La crisi italiana. Ipotesi sul federalismo possibile", in Gavazzi F., A. Penati e G. Tabellini, La costituzione fiscale, Bologna, il Mulino.
- Caciagli M (2003) Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea. Bologna il Mulino.
- Caravita B. (2002) La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea. Torino, Giappichelli.
- Cartabia, M. e J.H.H. Weiler (2000), L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali, Bologna, Il Mulino.
- Cassese S. (2000), La nuova costituzione economica. Lezioni, Bari, Laterza.
- Cassese S. (2001), "Is There Really a 'Democratic Deficit'?", in EuropEos (a cura di), Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention, Roma.
- Cerulli-Irelli V. (2002) Costituzione e Amministrazione. Documenti di un itinerario riformatore (1996-2002). Torino, Giappichelli.
- CEPR (1995), La distribuzione dei poteri nell'Unione Europea, Bologna, Il Mulino.
- Club di Firenze (1996), Europa: l'impossibile status quo, Bologna, Il Mulino.
- D'Atena A. (2001) L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio. Milano, Giuffrè.
- Dejon P. (1997) Régionalisation et régions dans l'Europe de quinze. Editions locales de France-Bruylant.
- Gozi S. (2001), Il governo dell'Europa, Bologna, Il Mulino.
- Groppi T. e M. Olivetti (2001) (a cura di) La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V. Torino, Giappichelli.
- Habermas, J. (2001), "Perché l'Europa ha bisogno di una costituzione?", in Bonacchi G. (a cura di), Una Costituzione senza Stato, Bologna, Il Mulino.

- Hix S. (1999), *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- ISAE (2002) Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea,
- ISAE (2003 a) Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo.
- ISAE (2003 b) Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea
- ISAE (2003 c) "Bilanci pubblici locali e competenze dell'Unione Europea", Nota mensile, ottobre..
- Keating M (1998) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. London, Frank Cass.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (2001) (a cura di), *ISAE Rapporto Annuale sullo Stato dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Liberati P. (1999) *Il Federalismo Fiscale. Aspetti teorici e pratici*. Milano, Hoepli.
- Manzella A. (2002), "The Convention: A New Model for Constitution Making", in *EuropEos* (a cura di), *Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma.
- Nugent N. (2001) *Governo e politiche dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna.
- Parisi N. (2001), "L'attuale organizzazione dei pubblici poteri nell'Unione Europea", in *Quadrio Curzio A.* (a cura di), *Profili della Costituzione Economica Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Pizzetti F. (2002) *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*.
- Tabellini G. (2002), "The Allocation of Tasks", in *EuropEos* (a cura di), *Institutional Reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma.
- Ter-Minassian T. (a cura di) (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, International Monetary Fund.
- Vandelli L. (2002) *Devolution e alter storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*. Bologna, il Mulino.
- Wallace H. e W. Wallace (2000) (a cura di) *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Weatherill S. (2003) "Competence" in de Witte B. (edited by) *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, S. Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Center for Advanced Studies and Academy of European Law.
- Zanghì C. (2000) *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.