

Premessa alla quinta edizione

Nella premessa alla quarta edizione del 2016 si avvertiva che di lì a poco la disciplina delle autonomie regionali e locali avrebbe potuto subire rilevanti mutamenti in seguito all'approvazione parlamentare di un'ampia riforma costituzionale. Essa, infatti, conteneva importanti novità sia sul versante delle funzioni regionali (soprattutto su quello della funzione legislativa), quanto sul versante dei raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali con la prevista trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali. Ma, come è noto, tale riforma non è andata in porto non avendo superato il vaglio del *referendum* confermativo del 4 dicembre 2016. Nulla è cambiato dunque sul piano costituzionale, mentre in questi tre anni si sono registrati sviluppi della legislazione ordinaria e della giurisprudenza costituzionale di cui questa nuova edizione dà conto in modo da assicurare al testo il necessario aggiornamento. In questo quadro, si è pensato di dedicare un'apposita parte alle iniziative promosse da alcune Regioni volte a dare attuazione al c.d. "regionalismo differenziato", alla luce di quanto disposto dall'art. 116.3 della Costituzione. Infine, anche tenendo conto dell'esperienza didattica, si è inserito un nuovo capitolo, il VII, dedicato interamente alle Regioni a Statuto speciale (oltre che alle problematiche del "regionalismo differenziato"), la cui disciplina, sparsa nei vari capitoli nelle precedenti edizioni, viene ora esposta in modo unitario e più facilmente comprensibile nei suoi diversi aspetti.

Settembre 2019

Gli Autori

Capitolo I

STATO UNITARIO-ACCENTRATO, STATO FEDERALE, STATO REGIONALE

1. I modelli teorici. – 2. Ha ancora senso distinguere Stato federale e Stato regionale?

Il dibattito di questi ultimi anni sul nostro regionalismo, sulle ragioni che hanno spinto il legislatore costituzionale a riformarne il modello originario, voluto dal costituente del 1948, con una serie di interventi che hanno portato alla completa revisione dell'intero Titolo V della Costituzione (con le leggi cost. nn. 1/1999 e 3/2001) e i numerosi successivi tentativi di riforma, si è caratterizzato per un uso del tutto improprio dei termini "regionalismo" e "federalismo". L'impressione che si ricava a ripercorrere questo dibattito è che i due termini appartengano a categorie nettamente distinte e che le riforme approvate, o solo prospettate, potessero determinare, di per sé, un mutamento della nostra forma di Stato: appunto, da Stato regionale a Stato federale.

L'avvio dello studio del diritto regionale non può dunque prescindere dall'introdurre al riguardo qualche elemento di chiarificazione onde evitare il rischio che la confusione che ha sin qui prevalso finisca per alterare la stessa comprensione dei caratteri distintivi della nostra autonomia regionale.

1. I modelli teorici

Se guardiamo alla evoluzione delle moderne forme di Stato e alle classificazioni teoriche prodotte dal loro studio, possiamo certamente individuare quattro distinti modelli: si parla, infatti, di *Stato unitario-accentrato*, di *Stato federale*, di *Stato confederale* (intendendosi per tale quell'esperienza statale spesso transitoria e che prelude alla formazione di una vera

e propria federazione) e di *Stato regionale*. Si tratta di una classificazione che si basa essenzialmente su due elementi. In primo luogo, sulle modalità storiche che hanno determinato la nascita dello Stato.

Lo Stato unitario-accentrato

Quanto allo *Stato unitario-accentrato*, esso trova le sue origini nella formazione delle grandi monarchie assolute che dominano la scena europea dal XVI al XVIII secolo e che ha nell'esperienza francese la sua realizzazione più compiuta: in coincidenza con il rafforzamento del ruolo di indirizzo e di decisione del sovrano, rispondente all'esigenza di ricondurre ad unità il frazionamento del potere che aveva caratterizzato il periodo precedente, si dà vita ad alcune strutture amministrative stabili che rappresenteranno la spina dorsale di questa forma di Stato (da un esercito stabile, ad una stabile burocrazia statale e alle strette dipendenze del Sovrano, ad un unitario sistema fiscale).

Lo Stato federale

Quanto allo *Stato federale*, esso nasce, generalmente, dalla volontà di preesistenti entità titolari di poteri pubblici: si pensi agli USA, prima colonie inglesi, poi confederazione e, infine, federazione, dopo l'acquisita indipendenza dall'Inghilterra; ma si pensi anche alla Germania del secondo dopoguerra, dove nel 1946 si assiste alla ricostituzione di nuovi *Länder*, all'inizio indipendenti, ma poi, dopo la Conferenza di Londra del 1948, uniti in uno Stato federale, grazie all'approvazione della Legge fondamentale del 1949.

Federalismo e regionalismo nella giurisprudenza costituzionale

Corte cost., sent. n. 365/2007

La legge reg. Sardegna n. 7/2006 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo) viene dichiarata in parte incostituzionale in quanto «attraverso la utilizzazione del termine "sovranità", ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità».

Corte cost., sent. n. 118/2015

La legge reg. Veneto n.16/2014 (Indizione di un referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto) è dichiarata incostituzionale perché lesiva del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., che rappresenta «uno degli elementi essenziali dell'ordinamento costituzionale; un elemento che certo deve convivere con altri principi costituzionali, quali il pluralismo sociale e istituzionale, il principio autonomistico, nonché quello relativo all'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazio-

nale, ma che non consente che di tali principi sia data un'interpretazione così estrema da portare "alla frammentazione dell'ordinamento", così come gli stessi principi «non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori [...] su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano».

Peraltro, lo Stato federale può nascere anche sulle ceneri di un precedente Stato unitario o regionale, come avvenuto, ad esempio, in Belgio con la Costituzione del 1993 (c.d. *federalismo per disgregazione*).

Quanto allo *Stato regionale*, si può dire che esso rappresenti una variante dello Stato unitario, caratterizzata da una particolare valorizzazione del principio dell'autonomia locale. Esso dunque nasce su un impianto istituzionale unitario, legato a ragioni storiche diverse e legate a vicende politiche contingenti o legate a tradizioni più radicate: così è avvenuto, ad esempio, in Italia, con l'approvazione della Costituzione repubblicana del 1948 o in Spagna, con l'approvazione della Costituzione del 1978 e, prima ancora, con la Costituzione repubblicana del 1931.

Lo Stato regionale

In secondo luogo, la classificazione più sopra richiamata si basa sulla particolare organizzazione dei poteri che caratterizza le diverse forme di Stato. Così, nella forma di Stato unitario-accentrato, i tre fondamentali poteri dello Stato (legislativo, esecutivo e giurisdizionale) sono affidati esclusivamente ad organi appartenenti alla struttura centrale dello Stato, potendosi riscontrare al più il riconoscimento di modesti poteri amministrativi a livello locale (si pensi all'Italia durante il periodo liberale e alla limitata autonomia amministrativa di cui erano titolari Comuni e Province). Così, invece, nello Stato federale, si assiste ad una suddivisione verticale dei poteri, compreso quello legislativo, che vede coinvolti, secondo regole e vincoli diversi, tanto gli organi federali, quanto gli organi delle entità federate, fermo il principio che, in ogni caso, è il diritto federale a prevalere su quello locale (si tratta della c.d. *supremacy clause*, che assicura la tenuta complessiva del sistema e lo mette al riparo da rischi di gravi disfunzioni); peraltro, un diritto federale alla cui formazione partecipano anche le entità federate, chiamate a far parte degli organi legislativi federali. Così, infine, nello Stato regionale, all'impianto tipico di uno Stato unitario, così come più sopra riassunto, si accompagna una più o meno marcata attenuazione dell'esclusività dell'attribuzione ai soli organi dell'apparato centrale dello Stato di tutti i poteri: mentre il potere giurisdizionale rimane alla sola competenza dello Stato, tanto quello legislativo, quanto quello esecutivo-amministrativo sono ripartiti tra centro e periferia secondo criteri diversi, dettati direttamente dalla Costituzione.

*L'evoluzione
delle forme
di Stato*

Se guardiamo all'evoluzione degli ordinamenti dell'Europa continentale alla luce degli elementi distintivi ora richiamati, si può dire che, almeno fino al secondo dopoguerra, il modello prevalente sia stato quello dello Stato unitario, fortemente accentrato, di matrice francese, nel quale il principio autonomistico non poteva che trovare uno spazio assai modesto. Tutta la fase rappresentata dall'esperienza dello Stato liberale ottocentesco (e ovviamente, più ancora, quella dei regimi autoritari affermatasi tra le due guerre mondiali) coincide con l'affermazione di una forma di Stato nella quale, pur con tutte le varianti presenti nei diversi ordinamenti, tanto le istituzioni in cui si esprime la dialettica politica, quanto gli apparati amministrativi conoscono un unico livello, appunto quello centrale, verso il quale sono destinate a confluire e a trovare risposta le domande di varia natura che vengono dal tessuto sociale.

È solo con le Costituzioni del secondo dopoguerra che il principio autonomistico comincia a ricevere un pieno riconoscimento, sia pure con un'intensità diversa, soprattutto sul versante dell'esercizio del potere legislativo: ciò segna la fine del monopolio dei Parlamenti nazionali in questo campo, incide sulla struttura della forma di governo (inserendo gli enti dotati di autonomia nella dinamica dei rapporti tra Parlamento-Governo), modifica radicalmente l'idea che solo l'assemblea elettiva nazionale sia l'organo deputato a raccogliere le domande sociali e a fornire loro risposte (avviando così l'esperienza delle democrazie pluraliste contemporanee).

Da allora, ossia dal varo di quelle Costituzioni, si è assistito ad un fenomeno di progressiva e sempre più forte affermazione del principio autonomistico; e ciò anche in ordinamenti, come quello francese, come si è detto, più ancorati al modello di Stato unitario-accentrato.

Tale fenomeno non ha conosciuto battute d'arresto neppure di fronte all'intensificarsi del processo di integrazione europeo. Le ragioni che sono all'origine di questo fenomeno vanno essenzialmente ricercate nel particolare sviluppo della politica economica degli Stati contemporanei, che sempre più richiede scelte generali non parcellizzate, ma fortemente ancorate al territorio, quanto alla loro dimensione gestionale ed esecutiva, in funzione dell'effettivo perseguimento degli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere. In questo quadro, è venuta affermandosi una linea di tendenza che, in sintesi, si può riassumere nei termini seguenti: mentre gli Stati ad impianto unitario hanno sempre più accentuato le loro aperture autonomistiche, gli Stati ad impianto federale hanno in qualche modo percorso la strada inversa, attraverso una valorizzazione degli elementi di unitarietà. In tal modo, le distinzioni tra l'una e l'altra forma di Stato, così nette nelle classificazioni teoriche tradizionali, si sono fortemente attenuate, tanto che oggi l'utilizzazione di quelle astratte classificazioni al fine di

qualificare in un modo o nell'altro uno Stato, risulta, come si è accennato, del tutto impropria. Restano certo gli elementi differenziali, legati all'origine storica dei vari ordinamenti, così come rimangono gli elementi differenziali formali (quelli contenuti nelle diverse Costituzioni), ma la loro corretta interpretazione richiede di andare al di là del mero dato testuale ed impone l'approfondimento della loro concreta applicazione.

2. Ha ancora senso distinguere Stato federale e Stato regionale?

In che termini ha ancora un senso la distinzione tra Stato federale e Stato regionale? La riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione ha determinato davvero un mutamento in senso federale della nostra forma di Stato?

Stato federale e Stato regionale a confronto

Le considerazioni svolte alla fine del paragrafo precedente ci consentono di affrontare questi interrogativi in modo meno approssimativo di quanto comunemente non si faccia.

A questo fine è necessario esaminare quali siano gli elementi principali che distinguono le due forme di Stato e misurare il loro grado di effettiva differenziazione.

– I criteri costituzionali di riparto delle competenze.

Un primo elemento, che in genere viene richiamato per distinguere le due forme di Stato, è rappresentato dal fatto che negli Stati federali la federazione è soggetta a competenze enumerate (cioè espressamente elencate nella Costituzione), mentre sono le entità federate ad avere una competenza generale (ossia in tutte le materie non enumerate), là dove negli Stati regionali il criterio di riparto è opposto (allo Stato la competenza generale e alle Regioni le competenze enumerate). Questo elemento, certamente riscontrabile in termini formali, vede tuttavia attenuata la sua capacità differenziale da una serie di fattori:

I criteri di riparto delle competenze

a) l'esistenza di varianti nel campo degli Stati regionali: si pensi alla Spagna, la cui Costituzione prevede due elenchi di materie, uno per definire la competenza dello Stato e uno per definire quella delle Comunità autonome;

b) l'esistenza di varianti nel campo degli Stati federali: si pensi alla singolare forma di Stato belga (una sorta di federalismo basato anche sull'autonomia delle diverse etnie), caratterizzata da competenze enumerate per gli enti espressione delle etnie e da una competenza generale-residuale dello Stato;

c) la costante tendenza espansiva delle competenze enumerate dello Stato che si è registrata negli Stati federali che pure hanno in Costituzione il richiamato elemento differenziale nel riparto delle competenze. Si tratta di una tendenza che si è manifestata su tre piani distinti. Innanzitutto sul piano della prassi e di un'interpretazione estensiva di alcune clausole costituzionali: si pensi all'applicazione che negli Usa ha avuto la *commerce clause* o all'uso dei c.d. *implied powers* (poteri impliciti), che hanno progressivamente determinato una significativa erosione delle competenze degli enti federati a favore degli organi federali. In secondo luogo, sul piano di una revisione degli elenchi originari delle materie affidate alla competenza della federazione o delle entità federate (così, ad esempio, in Austria) o di una interpretazione estensiva della competenza degli organi centrali a fronte di un'interpretazione stretta (riduttiva) di quelle locali. Infine, sul piano di un ricorso sempre più frequente al principio di sussidiarietà, in base al quale la federazione è legittimata ad intervenire anche in settori costituzionalmente attribuiti alle entità federate, in presenza di alcuni presupposti di ordine politico (la necessità di assicurare una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, l'esigenza di salvaguardare esigenze di carattere economico generale), così come avviene in Germania.

Tutto ciò sta a dimostrare come questo primo elemento (la diversità nei criteri di riparto delle competenze) segnala certamente una differenza tra le due forme di Stato in esame: tuttavia, essa non solo non è sempre riscontrabile nei termini semplicistici in cui viene in genere descritta, ma va notato come, in realtà, tali criteri non vengano mai applicati automaticamente, essendo, al contrario, soggetti ad applicazioni varie, che tendono a mettere in discussione l'assioma per cui debbano ritenersi sempre e comunque enti a competenza generale le entità federate ed invece ente a competenza meramente enumerata la federazione.

– *La presenza di una seconda Camera territoriale.*

Le Camere territoriali

Anche questo elemento va vagliato con attenzione. In realtà il panorama contemporaneo ci offre esempi di

a) Camere territoriali in ordinamenti non certo federali (è il caso della Francia, come detto, uno degli ordinamenti più restii a dare spazio al principio autonomistico, dove la seconda Camera ricomprende rappresentanze dei Comuni e dei dipartimenti e della Spagna dove la seconda Camera ha una composizione mista, in parte rappresentativa dell'intero corpo elettorale, in parte delle Comunità autonome);

b) Camere che non possono definirsi propriamente territoriali in ordinamenti federali (si dubita, ad esempio, che possa essere considerata una vera e propria Camera territoriale il Senato degli Stati Uniti, istituito

in rappresentanza degli Stati che compongono la federazione, ma in realtà, dal 1913, eletto dal corpo elettorale dei singoli Stati, secondo una logica in tutto analoga a quella che regge l'elezione della Camera dei Rappresentanti e che inevitabilmente si riflette sulle sue dinamiche interne) e, sempre in questi ultimi;

c) Camere territoriali assai diverse tra loro che operano secondo logiche diverse (si pensi all'Austria, dove la seconda Camera è eletta dalle Diete dei *Länder* e dunque opera secondo una logica politico-partitica analoga a quella della prima Camera e alla Germania, dove la seconda Camera è invece rappresentativa dei governi dei *Länder* e che forse rappresenta l'unico vero esempio di seconda Camera territoriale in senso proprio).

– *Coinvolgimento delle entità federate nel procedimento di revisione della Costituzione.*

La funzione di revisione costituzionale

Anche questo ulteriore elemento è dubbio che possa considerarsi una caratteristica tipica dei soli Stati federali. Esso si riscontra certamente nell'ordinamento statunitense, dove anzi, acquista un rilievo molto forte (la Costituzione può essere, infatti, modificata solo con il consenso dei 2/3 del Parlamento federale e l'approvazione di 3/4 delle assemblee elettive dei singoli Stati), così come si riscontra in Austria e Germania, dove la partecipazione a questo procedimento delle entità federate avviene attraverso la Camera in cui trovano rappresentanza. Ma si tratta di un elemento non certo estraneo all'ordinamento degli Stati regionali come il nostro, dove le Regioni possono avanzare proposte di legge di revisione costituzionale, nonché chiedere (con il voto di almeno 5 Consigli regionali) il *referendum* confermativo su una legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento nella seconda deliberazione con una maggioranza inferiore ai 2/3 (secondo quanto stabilito dall'art. 138 Cost.).

– *Esistenza di un sistema di giustizia costituzionale diretto a risolvere i conflitti di attribuzione tra Federazione ed entità federate.*

I conflitti di attribuzione

Al riguardo possono valere considerazioni analoghe a quelle svolte al punto precedente. È indubbio che questo elemento ricorra in genere negli Stati federali: così negli USA (dove peraltro il sistema di giustizia costituzionale, non previsto dalla Costituzione, è nato, come è noto, in via giurisprudenziale e si è sviluppato soprattutto come strumento a garanzia del rispetto dei diritti individuali), in Austria, in Germania e in Belgio. Ma assai meno certo è che esso rappresenti davvero un carattere tipico (e dunque esclusivo) di questa sola forma di Stato: basti pensare alla Spagna e all'Italia che certo non sono Stati federali, ma dove da sempre all'organo di giustizia costituzionale è stata affidata questa competenza. Infine,

solo in alcuni Stati federali (come in Germania) alla designazione di una parte dei giudici costituzionali partecipano le entità federate.

*Il sistema
fiscale*

– *L'assetto del sistema fiscale.*

In genere si offre una descrizione di questo elemento in termini di separazione, come se negli Stati federali la raccolta fiscale avvenisse per compartimenti stagni: la Federazione raccoglie risorse fiscali per conto proprio e per le proprie esigenze e le entità federate raccolgono risorse per sé e per i loro bisogni. Ma le cose non stanno affatto così. In realtà, esistono vari sistemi di perequazione che rendono assai più articolati i singoli ordinamenti fiscali: si pensi, ad esempio, al sistema dei *grant in aids* negli Usa, che vedono la Federazione distribuire risorse agli Stati economicamente più deboli (perequazione verticale) o al caso della Germania dove esistono sia forme di perequazione verticale, sia forme di perequazione orizzontale (nelle quali non è la Federazione, ma sono i *Länder* più ricchi a destinare risorse a quelli più deboli che non raggiungono la soglia rappresentata dalla capacità fiscale media, calcolata a livello nazionale). Non solo, ma è da sottolineare che ormai anche negli Stati regionali, come ad esempio l'Italia, esistono forme di autonomia finanziaria che hanno progressivamente trasformato la finanza regionale da finanza prevalentemente derivata (da risorse statali) a finanza propria (anche se in termini di consistenza variabili).

*Il carattere
statuale
delle entità
federate*

– *Il carattere statale delle entità federate.*

Infine, l'ultima caratteristica tipica che viene messa in evidenza per distinguere le due forme di Stato di cui ci stiamo occupando è il possesso da parte delle entità federate di elementi di sovranità, rappresentati dalla titolarità di tutte e tre le tradizionali funzioni di uno Stato (non solo di quella legislativa ed esecutiva-amministrativa, ma anche di quella giurisdizionale), nonché di un'altra prerogativa propria degli Stati sovrani, ossia quella di esercitare il c.d. "potere estero" (ossia del potere di stipulare accordi internazionali).

In realtà, anche a questo riguardo vanno sottolineati due dati. Quanto alla titolarità della funzione giurisdizionale, essa non rappresenta affatto un elemento ricorrente nelle forme di Stato federali. Se si escludono gli USA, altrove la situazione è estremamente variegata: si va così da Stati federali, come Austria e Belgio, dove tale funzione è di esclusiva competenza statale, a Stati, come la Germania, in cui la disciplina del processo è interamente riservata alla federazione e la competenza dei *Länder* è limitata a materie di contorno, relative essenzialmente alla disciplina degli uffici giudiziari. Discorso analogo vale anche per il "potere estero": al di là del fatto che, in realtà, esso è fortemente limitato dall'esercizio delle

competenze della federazione in questo campo (e dunque ben lontano dal configurare la possibilità per le unità federate di svolgere una vera e propria politica estera autonoma), va detto che forme di “potere estero”, potenzialmente non marginali, sono riconosciute agli enti territoriali autonomi anche negli Stati regionali (si veda, ad esempio, il caso dell’Italia, alla luce di quanto disposto dall’art. 117, ultimo comma, Cost.).

Se si tiene conto di tutto quanto ora detto, e tornando agli interrogativi posti all’inizio di questo paragrafo, possiamo ora tentare di dare loro una risposta più avvertita.

Quanto al primo interrogativo, si può dire che una distinzione tra Stato regionale e Stato federale tende ad attenuarsi nei fatti sempre di più: gli svolgimenti che le due forme di Stato hanno conosciuto mettono in evidenza il permanere di elementi di differenziazione, ma nel quadro di un panorama complessivo estremamente variegato, in cui essi vanno perdendo il loro carattere di assoluta tipicità. Ciò cui si assiste, in realtà, è a una contaminazione tra i modelli per cui elementi dell’uno transitano, subendo vari adattamenti, nell’altro, ma secondo una linea unica che tende a ricondurre dovunque l’istanza autonomista ad un contesto di gestione unitaria delle politiche pubbliche (è questo, ad esempio, il significato di tutto il dibattito sul c.d. *federalismo cooperativo*, sviluppatosi negli USA, ma soprattutto in Germania e che, non a caso, ha avuto echi anche in Italia, sia pure nei termini di *regionalismo cooperativo*). In sintesi, potremmo dire che le vere differenze si registrano certamente sul piano storico, delle modalità di nascita delle due forme di Stato in esame e, al più, sul piano della diversa intensità di alcuni poteri riconosciuti alle entità autonome in cui si articola l’ordinamento statale; da questo punto di vista non ha dunque senso una loro valutazione in termini di assoluta alterità, mentre appare più convincente parlare di varianti di un’unica forma di Stato, in cui il principio unitario non trova più la sua concreta realizzazione attraverso l’esercizio delle sole funzioni statuali (un’unica legislazione, un’unica amministrazione, un’unica giurisdizione), ma deve fare i conti con un tessuto istituzionale pluralista, nel quale allo Stato si affiancano varie altre entità politiche. In questo contesto, l’unitarietà, più che un dato presupposto (ancorché in certi casi espressamente codificato in Costituzione: si veda l’art. 5 della Costituzione italiana secondo il quale «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali») e realizzato nei modi detti, finisce piuttosto per assumere il significato di un obiettivo da raggiungere attraverso l’attivazione di una serie di strumenti di interrelazione e di cooperazione (che mutano da ordinamento a ordinamento) tra i diversi soggetti istituzionali.

*Diversità e
progressivo
avvicina-
mento*

Se le cose stanno così, risulta più agevole rispondere anche all’altro in-

terrogativo posto: la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione non ha affatto trasformato la nostra forma di Stato da regionale a federale.

Si consideri, innanzitutto, la riforma del Titolo V, ormai operante da quasi un ventennio. La novità che essa contiene, e che richiama uno degli elementi distintivi degli Stati federali, riguarda il nuovo criterio di riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni: da un criterio, quello stabilito dal costituente del 1948, in cui si prevedeva un elenco di materie di competenza concorrente delle Regioni (il cui esercizio era limitato dal necessario rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge dello Stato in ciascuna di esse), e che lasciava allo Stato la competenza generale su tutte le altre, si è passati ad un sistema nel quale sono previsti due elenchi di materie, uno che riguarda quelle di esclusiva competenza dello Stato e uno quelle di competenza concorrente delle Regioni, e che si completa con l'affermazione per cui in ogni altra materia non compresa in detti elenchi la competenza spetta alle Regioni. Si tratta di un sistema di riparto che richiama dunque quello che, come si è accennato, si ritrova in alcuni (ma non in tutti) gli Stati federali, ma che ha subito un'ibridazione col sistema precedente. E, infatti, e lo vedremo più avanti, mentre da un lato è rimasto pressoché inalterato il modello di competenza regionale concorrente, dall'altro si riservano allo Stato competenze nelle materie qualitativamente più importanti e in relazione non tanto a singoli settori materiali ma a finalità generali da perseguire (si pensi alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, alla tutela dell'ambiente e della salute e così via); con la conseguenza che non di rado competenze esclusive dello Stato si intrecciano con competenze concorrenti delle Regioni. Il risultato è che del tutto improprio affermare che la riforma abbia trasformato lo Stato in soggetto a competenze enumerate e le Regioni in soggetti a competenza generale. Quello che è avvenuto è quindi una contaminazione, una ibridazione tra il sistema precedente e quello tratto dall'esperienza federale. Ma ciò non consente certo di accreditare l'avvenuto mutamento della nostra forma di Stato regionale.