

14 DICEMBRE 2018

La Corte costituzionale e le autonomie.
Riflessioni a margine di un percorso a
geometria variabile

di Caterina Drigo

Adjunct Professor di Diritto regionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



La Corte costituzionale e le autonomie. Riflessioni a margine di un percorso a geometria variabile

di Caterina Drigo

Adjunct Professor di Diritto regionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Considerazioni di ordine generale e metodologico. 2. La Corte costituzionale e le autonomie. 3. La giurisprudenza della crisi, le esigenze di coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli di bilancio quali freni all'autonomia regionale. 3.1. Considerazioni d'insieme. 3.2. Percorsi giurisprudenziali. 4. Quando la tutela dei diritti è un limite all'autonomia. 5. Autonomia e liberalizzazioni. Quando una narrativa sul rispetto del principio di concorrenza è ulteriore occasione di riduzione dei margini di autonomia regionale. 6. Conclusioni.

1. Considerazioni di ordine generale e metodologico

Con il presente scritto ci si prefigge di tratteggiare alcune linee di tendenza della giurisprudenza costituzionale in relazione al suo approcciarsi alle autonomie territoriali, ora valorizzandone, ora svalorizzandone, il potenziale.

Dal punto di vista metodologico, in questa sede si tralasceranno considerazioni in relazione al concetto di *autonomie* desumibile dal testo costituzionale¹. Ci si limiterà a considerare il modularsi dell'autonomia regionale in relazione ai margini di manovra in campo politico-finanziario e, più in generale, l'autonomia in campo legislativo, specie se inerente l'allocazione delle risorse di bilancio, e non sarà svolto un più ampio discorso sulle autonomie teso ad evidenziare l'articolato intrecciarsi di competenze che coinvolgono Stato, Regioni, ed enti locali, vale a dire considerazioni sugli enti che compongono la Repubblica *ex art. 114 Cost.*- solo apparentemente equiparati dall'articolo in parola ma, nei fatti, titolari

¹ Sul punto, come efficacemente osservato ormai molti anni or sono, “la nostra Costituzione non ha fornito alla Corte parametri univoci: tra l'autonomia come libertà o libera affermazione degli interessi sociali sul piano politico e l'autonomia come criterio organizzativo di poteri e di enti nell'ambito dell'unità statale sussiste uno spazio di cultura e di visuale politica che appare incolmabile. Ed infatti, l'autonomia come metodo di alimentazione sociale di uno Stato, quale in definitiva si ricava dall'articolo 5, non ha alcuna possibilità di composizione, nella Costituzione formale, con il criterio normativo adottato in ordine all'organizzazione territoriale”: G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 311 ss., p. 314. In relazione all'interpretazione dell'art. 5 cost., *ex multis*: R. BIFULCO, *Art. 5.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 135 ss.

di competenze profondamente diversificate, come peraltro ben evidenziato dalla Consulta². Inoltre, la trattazione non distinguerà fra regioni a statuto ordinario e regioni c.d. ad autonomia speciale atteso che si riscontra un atteggiamento della Consulta teso a livellare le differenze, più che ad accentuarle³.

Muovendo da alcune considerazioni di ordine generale inerenti lo “stato” delle autonomie, nel senso appena specificato, così come delineato, in particolare, dalla riforma costituzionale del 2001 e dagli indirizzi del legislatore ordinario, il presente saggio si soffermerà sul ruolo che la Corte costituzionale ha esercitato, e continua ad esercitare, nella determinazione di tale “stato”, concentrando l’attenzione su alcune linee giurisprudenziali che si ritengono significative. Nello specifico, il lavoro:

- a) delinea come la giurisprudenza della crisi, le esigenze di coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli di bilancio abbiano rappresentato un freno all’autonomia regionale;
- b) descriverà alcune decisioni c.d. *social oriented* o c.d. *rights oriented* dagli esiti, almeno in parte, controversi;
- c) darà conto di decisioni con le quali la Corte costituzionale si è ingerita nella disciplina di quei bilanci regionali che “non consentono di attribuire alle Province adeguate risorse per l’esercizio delle funzioni conferite”⁴ e, quindi, in ultima battuta, che non consentono di garantire adeguatamente i servizi di rilevanza anche sociale che queste sono chiamate ad espletare – peraltro in un contesto di faticosa riorganizzazione di tali enti territoriali;
- d) introdurrà alcune riflessioni in merito a decisioni in tema di rispetto del principio di concorrenza e in materia di liberalizzazioni, la cui narrativa rappresenta un’ulteriore occasione di riduzione dei margini di autonomia regionale.

² Secondo la Corte, infatti, la lettera dell’art. 114 Cost. “non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di Revisione costituzionale e che i Comuni, le città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa”. Corte cost., Sent. n. 274/2003, punto 2.1 cons. in diritto.

³ In termini generali: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, spec. pp. 245 ss.; si v. altresì, *ex multis*, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in AAVV. *Scritti in onore di A. D’Atena*, II, Milano, 2015, pp. 805 ss.; Id., *L’autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4/2015, pp. 1 ss.; A. ANZON DEMMING, *Il confronto tra i modelli del regionalismo italiano in vista della prossima riforma costituzionale*, in AAVV, *Scritti in onore di A. D’Atena*, cit., I, pp. 17 ss.; R. BIN, *La crisi delle regioni, che fare?*, in AAVV, *Scritti in onore di A. D’Atena*, cit., I, pp. 163 ss. A. D’ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 1 ss.; S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in I.S.I.R.F.A., ottobre 2012, pp. 1 ss.; D. GALLIANI, *Le regioni speciali dopo la riforma del Titolo V: ancora ‘speciali’?*, in *Quaderni regionali*, 2/2008, pp. 549 ss.

⁴ In tal senso Corte Cost., Sent. n. 10 del 2016, punto 3 del cons. in diritto.

2. La Corte costituzionale e le Autonomie

Nel 1982 Livio Paladin, in un noto scritto⁵, rilevava la scarsa incidenza della giustizia costituzionale nei rapporti fra Stato e regioni dopo aver sostenuto, solo pochi anni prima, che l'organo di chiusura deputato ad adeguare le disposizioni del Titolo V della Costituzione alla realtà costituzionale dovesse essere Parlamento, e non la Corte costituzionale⁶.

Se oggi chiedessimo al Professor Paladin di esprimersi nuovamente sul punto non potrebbe che fornire una risposta profondamente diversa.

Larga parte dell'attività della Consulta, infatti, è espressione del contenzioso con le regioni (a statuto speciale, prima e, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, anche ordinarie) e la dottrina, fin da tempi risalenti, ha studiato l'evolvere della giurisprudenza costituzionale, ora cercando le linee direttrici per addivenire ad una sintesi efficace, ora invocando maggiori coerenze interne al sistema⁷.

L'articolazione dei rapporti con le autonomie è ambito in cui il ruolo della Corte pare critico:

pare sfumare il campo dell'osservazione giuridica e la Consulta tende a sconfinare nel "campo della scienza politica"⁸, con tutte le implicazioni problematiche che ne derivano⁹.

In concreto, l'analisi della ricchissima e articolata giurisprudenza dimostra come i termini "relazionali" fra Corte costituzionale e autonomie siano stati definiti dal Giudice delle leggi secondo dinamiche a tratti oscillatorie, sviluppatesi attorno ai poli della valorizzazione e finanche della s-valorizzazione delle istanze

⁵ L. PALADIN, *Corte costituzionale e autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 329 ss.

⁶ L. PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979, p. 270 ss, ma cfr. G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie territoriali*, cit., p. 311 ss. Su questi profili, più di recente, anche R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in ID. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, pp. XI ss.

⁷ In tal senso già G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie territoriali*, cit., p. 313, ma si vedano anche, AAVV, *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, pp. 99 ss. E, più di recente, *ex multis*, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit.; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012.

⁸ G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie territoriali*, cit., p. 313. Secondo l'Autore, "nonostante quanto talora sostenuto dalla dottrina, la stessa attività della Corte diventerebbe però oggetto politico e non si potrebbe prescindere dal ricercare le aspirazioni o i contenuti politici di tale attività. Altrimenti, restando nell'area giuridica, non si potrebbe che fare una rassegna ordinata della giurisprudenza, oppure esaminare ogni sentenza in confronto al caso deciso. quindi qualsiasi impostazione venga data allo studio dell'attività complessiva della corte, questo studio non potrà mai essere rigorosamente giuridico, ma sconfinerà subito nell'ordine delle valutazioni politiche o di scienza politica...molto spesso l'insofferenza dei giuristi ai limiti del loro ruolo ha fatto sì che essi preferissero contaminazioni politologiche", p. 314.

⁹ La dottrina che si è occupata dei rapporti fra Corte costituzionale e sfera politica è molto ampia, *ex multis*, di recente, si v.: R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, 2017; A. RUGGERI, *Teoria della costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in *Federalismi.it*, 25/2016, pp. 1 ss.; C. DRIGO, *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, Bologna, 2016.

autonomiche, condizionandone direttamente o indirettamente l'operato a favore di un più o meno marcato centralismo, peraltro non sempre efficacemente argomentato in punto di motivazione¹⁰.

Come è noto, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale è venuta ad incrementare il proprio ruolo in relazione alla definizione dello *stato* delle autonomie. Se è vero che la Corte si è mossa entro binari costituzionalmente tracciati e legislativamente integrati, è altrettanto vero che la sua giurisprudenza, caratterizzata da una portata politica e a tratti creativa, oltre che dal fatto di concretarsi in una sostanziale “supplenza” del legislatore ordinario¹¹, ha operato una complessiva rilettura della novella del Titolo V. Le lacune del legislatore ordinario e le incongruenze di quello costituzionale hanno, difatti, “costituito i presupposti per consentire alla Corte costituzionale di ridisegnare le linee portanti della forma di stato italiana”¹².

La Corte costituzionale è stata in grado di fornire le coordinate indispensabili per una lettura complessiva (ancorché non sempre pacificamente condivisa dalle forze politiche operanti nei vari livelli di governo coinvolti) del quadro costituzionale al fine di trovare un punto di equilibrio fra le istanze centrifughe e quelle centripete variamente confliggenti valorizzando, seppur secondo linee di tendenza articolate, il principio cooperativo. In tal modo, la Consulta ha letteralmente “riempito di contenuto” le disposizioni costituzionali concernenti i rapporti fra Stato e autonomie territoriali.

Un simile operato se, da un lato, ha certamente contribuito a definire i margini d'azione delle autonomie territoriali, tuttavia, sotto diverso profilo, ha mostrato come la Corte abbia “anche recuperato un ruolo

¹⁰ Si v. *ex multis*, Sentt. n. 285 del 2016 (in materia di gestione dei canili), n. 284 del 2016 (in materia di istruzione – la buona scuola), n. 287 del 2016 (in tema di sistema bancario) o n. 165 del 2014 (in materia di commercio/concorrenza). Per un breve *excursus* e commento su tali decisioni. R. TOSI, *Neocentralismo della corte costituzionale: dei canili e altre storie*, in *Le Regioni*, 4, 2016, pp. 619 ss.

¹¹ “impropria”, secondo attenta dottrina: P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in Camera dei Deputati, Osservatorio della legislazione (a cura di), *Rapporto 2002 sullo Stato della legislazione*, 2003, in <http://www.camera.it>, p. 191.

¹² L. RONCHETTI, *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della forma di stato in Italia*, Giuffrè 2012, pp. 483 ss., 484. A. D'ATENA (*Diritto regionale*, cit., p. 87) fa riferimento alla «giurisprudenza fortemente creativa» della Consulta, la quale «ha dato un contributo fondamentale alla sistemazione e alla definizione dell'assetto istituzionale», non di rado spingendosi “ad interventi “ortopedici””. Per una panoramica della giurisprudenza degli ultimi anni si v. P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni nell'anno 2011*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (a cura di), *Rapporto 2012 sullo Stato della legislazione*, 2012; Id., *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni nell'anno 2012*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (a cura di), *Rapporto 2013 sullo Stato della legislazione*, 2013; Id., *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni nell'anno 2013*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (a cura di), *Rapporto 2014 sullo Stato della legislazione*, 2014; Id., *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni 2014-2015*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (a cura di), *Rapporto 2015-2016 sullo Stato della legislazione sta Stato, Regioni e Ue*, 2016, tutti reperibili in: www.camera.it.

strategico per lo Stato, modellando i rapporti tra enti, in modo da contenere le spinte più centrifughe in senso federale¹³, ma anche relazionandosi con il forte centralismo che caratterizza la legislazione statale. Anche dopo la riforma del Titolo V, infatti, abbiamo assistito ad una legislazione marcatamente centralista che la Corte ha, spesso, fatta salva¹⁴ mostrando come la normativa statale esprima un ruolo strategico nel conformare, in concreto, il *quantum* dell'autonomia regionale¹⁵.

Già nella notissima sentenza n. 303 del 2003 la Corte costituzionale ha espresso la propria vocazione a sistematizzare “i non sempre congruenti pezzi della riforma costituzionale” assegnando al principio di sussidiarietà “la funzione di criterio ultimo di riparto delle competenze non solo amministrative, ma anche legislative”¹⁶.

Quale parziale “contrappeso” all’asseveramento della legislazione statale ricentralizzatrice, in applicazione anche del principio di sussidiarietà, siccome interpretato per via giurisprudenziale, la Consulta ha formalizzato la necessità di un accordo, espressione del principio cooperativo. L’attrazione in sussidiarietà, e la deroga “al normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V”, quindi, si giustifica “solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”. Secondo i

¹³ L. RONCHETTI, *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano*, cit., p. 484.

¹⁴ *Ex multis* si veda M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 13 ss.

¹⁵ G. FALCON, *Le autonomie della repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, 2013, Milano, pp. 71 ss. L’Autore prosegue ricordando come “con gli stessi ingredienti costituzionali si può disegnare un quadro istituzionale molto diverso a seconda dell’indirizzo del legislatore statale. Anche se la Costituzione non è una pagina bianca, è certo che è una pagina i cui vuoti devono essere riempiti ed i cui ‘pieni’ devono essere inseriti in un tracciato provvisto di senso che li orienta e li integra”, p. 73.

¹⁶ G. FALCON, *Le autonomie della repubblica...*, cit., p. 73.

Il principio di sussidiarietà è venuto, quindi, ad assumere valore generale e la Corte, più di recente, con la Sent. n. 235 del 2009, ha ammesso che il principio in parola possa assurgere a parametro alla stregua del quale valutare la legittimità e la validità dell’allocazione di competenze amministrative in ambiti che siano ritenuti riservati alla competenza legislativa esclusiva statale.

La dottrina che ha commentato la sentenza n. 303 del 2003 è sterminata. *Ex multis* si considerino: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., spec. pp. 168 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, pp. 1 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *Federalismi.it*, 12/2003, pp. 1 ss.

giudici “ai principi di sussidiarietà e adeguatezza” deve essere riconosciuta “una valenza squisitamente procedimentale, poiché l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”¹⁷.

Tuttavia, anche tale riferimento ad un principio collaborativo non è scevro da profili di problematicità o ambiguità: finisce per riferirsi solamente “all’esercizio concreto della funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, ed anche qui con molte variazioni e sfumature”¹⁸.

Allontanando l’angolo visuale, e considerando più in generale la valorizzazione giurisprudenziale del principio collaborativo fra Stato e autonomie regionali, si ricorda che, con riferimento al mero riparto di competenze legislative, la Consulta ne limita la portata, escludendo che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l’osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell’attività legislativa esclusiva dello Stato, per la quale non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà¹⁹.

3. La giurisprudenza della crisi, le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ed il rispetto dei vincoli di bilancio, quali freni all’autonomia regionale

3.1. Considerazioni d’insieme

L’erompere della crisi economica, ormai svariati anni orsono, ha palesato le criticità del riparto verticale mettendone a dura prova la tenuta²⁰.

¹⁷ Sent. n. 303, cit., punto 2.2. del cons. in diritto. La Corte prosegue precisando che “dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell’intesa consegua alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell’ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie”.

¹⁸ G. FALCON. *Le autonomie della repubblica...*, cit., p. 75.

¹⁹ V. Sentt. n. 26 del 2014, ma anche n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011, siccome richiamate anche nella decisione n. 140 del 2017.

²⁰ Sull’impatto della crisi, *ex multis*, si v.: G. Grasso, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a la «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, 2/2015, pp. 1 ss.; Id., *Il costituzionalismo della*

La percezione a tratti parossistica della situazione emergenziale ha trovato espressione in argomentazioni la cui tenuta è quanto meno questionabile. Infatti, allorché le Regioni hanno impugnato una serie di norme contenute in decreti legge del Governo, la difesa erariale si è spesso concretata nel richiamo al celebre borcardo *salus rei publicae suprema lex esto*²¹ esprimendo, in tal modo, l'idea che lo stato di necessità potesse rappresentare, quanto meno in via transitoria, il paramento di legittimità delle leggi in luogo della Costituzione, o, come evidenziato, potesse rappresentare un “parametro potenzialmente in grado di giustificare qualunque legge”²². Pare quasi che “la questione dei costi, evocata sempre come assolutamente prioritaria e dominante” si proponga, nella sua definitività, “come un argomento formidabile in grado di fermare ogni pur legittima richiesta”²³.

La Consulta con la decisione n. 89 del 2014, ma prima ancora con la sentenza n. 151 del 2012²⁴, ha sconfessato siffatta lettura, rilevando come il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non possa essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla

crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione, Napoli, 2012; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e lo Stato sociale?*, in *Astrid Rassegna*, 5/2015, pp. 1 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, pp. 1 ss.; W. SADURSKY, *Democratic Legitimacy of the European Union: A diagnosis and some Modest Proposals*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2013, pp. 9 ss.; T. GROPPI – I. SPIGNO – N. VIZIOLI, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, 2013, pp. 109 ss.; A. CICCARELLI – P. GARGIULO, *La dimensione sociale dell'Unione Europea alla prova della crisi globale*, Roma, 2012; P. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa, Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, 1/2012, pp. 1 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013, pp. 1 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/relazione-luciani.html>, 2011; sia consentito altresì, il rinvio a C. DRIGO, *La grammatica giurisprudenziale dei diritti ai tempi della crisi. Le Corti costituzionali nel gorgo della politica. Legittima ingerenza o influenza eccessiva sulla forma di governo? Alcune riflessioni sui casi portoghese e italiano*, in G.M. TERUEL LOZANO – A. PÉREZ MIRAS – E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *Constitución e Integración Europea. Derechos fundamentales y sus garantías jurisdiccionales*, Madrid, 2017, pp. 273 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 221.

²¹ Tratto dal *De Legibus* di Cicerone, IV – *salus populi suprema lex esto*.

²² G. FALCON. *Le autonomie della repubblica...*, cit., p. 71.

²³ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionale e controllo sulla destinazione delle risorse*, in AAVV, *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, I, Milano, 2015, pp. 299 ss. Secondo l'autrice “non si può non chiedersi se possa continuare ad essere invocata come *unico* riferimento sicuro, ostacolo insuperabile alla ripresa di una vita normale, se su di essa si possa impostare addirittura un programma politico”, p. 389 ss. L'autrice, criticando l'inadeguatezza degli interlocutori politici fa riferimento ad una vera e propria “solidarietà infranta”, p. 394.

²⁴ Il giudice delle leggi, pur dichiarando non fondata la questione, non ha aderito alla posizione della difesa dell'avvocatura di Stato secondo cui le previsioni del d.l. n. 78 del 2010 troverebbero la propria *ratio* giustificativa nella necessità di fronteggiare con urgenza ad una grave crisi economica internazionale, la cui eccezionalità consentirebbe allo Stato di derogare “alle procedure statutarie, come alle altre finanche costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che contenuti nella premessa alla prima parte della Costituzione si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese”, (punto n. 5.6 del ritenuto in fatto).

Costituzione e derogare, in virtù della sussistenza di eccezionali circostanze di emergenza finanziaria, al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte seconda della Carta fondamentale²⁵. E non avrebbe potuto esser diversamente. Come efficacemente osservato, “questo non è argomento che possa essere accettato da una Corte costituzionale”. Se così fosse, “ non vi sarebbe più ragione né possibilità di discutere di vera legittimità costituzionale, tutto si tradurrebbe in una mera valutazione del grado della necessità e della sua forza legittimante”²⁶.

Di fronte ad una legislazione statale “dell'emergenza”, spesso condotta a colpi di decreti legge, la Corte costituzionale, comunque, ha mostrato una tendenza marcatamente centralizzatrice²⁷, da un lato, incidendo sull'interpretazione dell'articolazione del riparto competenziale di cui all'art. 117 Cost., dall'altro, stigmatizzando la legislazione regionale che non si conformava alla vocazione finalistica della legislazione statale sulla crisi e giungendo finanche a condizionare le scelte di merito delle regioni – soprattutto in tema di allocazione delle risorse finanziarie.

Peraltro, si osserva che, agli orientamenti della Consulta, anche allo scopo di preservare l'unità e la solidarietà nazionale (a scapito però, di significative componenti di autonomia), risulta sottesa una impostazione concettuale di derivazione europea. Lo confermerebbero sia il ruolo del contenimento della spesa, siccome determinato dal patto di stabilità, sia una ricostruzione del contenuto delle materie in termini di scopi ed obiettivi – termini assimilabili a quelli propri delle direttive europee - sia, infine, la significativa flessibilizzazione del riparto competenziale operata dal principio di sussidiarietà²⁸.

Tale contesto mostra un duplice *fil rouge*.

²⁵ Punto n. 4. del cons. in diritto.

²⁶ G. FALCON. *Le autonomie della repubblica...*, cit., p. 71. L'autore poi prosegue specificando che l'argomento in parola (*salus rei publicae suprem lex...*) “è un argomento la cui sola spendita illustra bene il clima di questi ultimi anni, e la cui reiezione non esaurisce certo il tema degli effetti della crisi sull'interpretazione costituzionale”.

²⁷ *Ex multis*, M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 1 ss.; nonché ID., *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, 2016, spec. pp. 88 ss.; E.A. FERIOLI, *La “decretazione della crisi” e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 1 ss. In generale, sulle indicazioni normative e giurisprudenziali espressione delle reazioni alla congiuntura economica sfavorevole degli ultimi anni, oltre ai lavori cit. *supra*, alla nota n. 20, si vedano, *ex multis*, G. Grasso., *Le parole della costituzione e la crisi economico finanziaria*, in A. PÉREZ MIRAS – G. M. TERUEL LOZANO – E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *Constitución e integración europea. Forma política, gobernanza económica, organización territorial*, Madrid, 2017, pp. 159 ss. G.M. Salerno, *Autonomia finanziaria e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, Id., *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1/2014, pp. 81 ss.; Id., *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, 2012, pp. 145 ss.; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 1 ss.; G.G. CARBONE, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014, pp. 1 ss.; T. CERRUTI, *La corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato – Regioni fra esigenze della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 20/2013, pp. 1 ss.

²⁸ In tal senso: L. RONCHETTI, *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano*, cit., p. 483 ss.; ma cfr. anche G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2 aprile 2010, pp. 1 ss.

Da un lato, è consolidata un'interpretazione estensiva della nozione “coordinamento della finanza pubblica” la quale, anche a prescindere da un contesto di crisi economica, è ritenuto legittimare il legislatore statale a “imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari”²⁹.

Dall'altro, vi è la massima valorizzazione possibile del “principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, principio considerato «precetto dinamico della gestione finanziaria [...], [il quale, ndr] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013)”³⁰. La Corte ci ha ricordato anche di recente, infatti, “che copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”. Ne consegue che, “nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate, ndr] coinvolga direttamente il precetto costituzionale”: infatti “la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo, ndr] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”³¹.

²⁹ Corte cost., Sent. n. 79 del 2013, punto n. 4.4.1. del cons in diritto, ma in senso conforme, *ex multis*, anche Sent. n. 110 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010. La giurisprudenza della Consulta, peraltro, è costante nel riconoscere un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica: si v., *ex multis*, Sentt. n. 65 del 2016, n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007 o n. 35 del 2005.

³⁰ Corte cost., Sent. n. 274 del 2017, punto n. 4, del cons. in diritto. Si v. anche, Corte cost., Sentt. nn. 184 o 279 del 2016 o 213 del 2008 o già n. 384 del 1991. In relazione alla regola dell'equilibrio di bilancio la dottrina è molto articolata. *Ex multis* si v.: G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. DORATO – G. GROSSO (a cura di), *I diritti sociali e dei lavoratori nella lunga crisi economica*, Napoli, 2017 pp. 109 ss.; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016; O. CHESSA, *La Costituzione della Moneta*, Napoli, 2016; Id., *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2016, pp. 1 ss.; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in AAVV. *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, 2015, pp. 2097 ss.; Id. (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio nello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015; T. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria*, cit., pp. 15 ss.; AAVV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012, pp. 1 ss.; G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., pp. 145 ss. In relazione alla succitata sentenza n. 184 del 2016 si v. in particolare, G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, pp. 1 ss.

³¹ Sent. n. 274 del 2017, punto n. 4 del cons. in diritto, si v. anche, *ex multis*, Sentt. nn. 186 del 2016 o 192 del 2012.

Infine, non si può non segnalare come la tendenza all'accentramento delle competenze in capo allo Stato, pur ascrivendosi al contesto di crisi economico finanziaria, discende, altresì, dalla lungamente insufficiente attuazione delle disposizioni costituzionali inerenti l'autonomia finanziaria delle regioni³².

3.2. Percorsi giurisprudenziali

Volendo provare a delineare il *modus operandi* della Corte costituzionale nella gestione delle tensioni fra unità e autonomia, va innanzitutto precisato che essa ha mostrato di assumere posizioni articolate. A fronte di decisioni in cui la crisi economica si fa vero e proprio argomento per la definizione del caso concreto³³, vi sono casi in cui la Corte pare adottare un approccio diversificato, a seconda che le misure statali accentratrici contestate abbiano trovato la propria *ratio* in ragioni di mera riorganizzazione ed efficientamento degli apparati amministrativi, o in ragioni ascrivibili alle necessità di contenimento della spesa pubblica³⁴.

In particolare, in relazione alle esigenze di contenimento della spesa e alle modalità di allocazione delle risorse, si osserva che uno dei filoni giurisprudenziali più ricchi è quello che, invocando necessità connesse al coordinamento della finanza pubblica e alla salvaguardia dei bilanci pubblici, legittima le disposizioni statali che impongono alle Regioni vincoli finanziari inerenti a voci di bilancio anche molto specifiche, quali quelle relative alle spese per il personale, ai livelli salariali, alle progressioni orizzontali o verticali, al blocco del turn over o che impongono la gratuità per alcune tipologie di incarichi conferiti³⁵.

³² Si v. ad es. Corte cost., Sent. n. 273 del 2013, punto n. 4 del cons. in diritto. La dottrina in materia è molto varia ed articolata. Si vedano, *ex multis*: R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale: principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, 2013; L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana: dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013; ID., *Un Requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016, pp. 1 ss.; A. MORRONE, *Corte costituzionale e «costituzione finanziaria»*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, pp. 624 ss.; S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra attuazione e inattuazione*, in L. PESOLE – M. VOLPI (a cura di), *Il contenzioso Stato-regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle regioni*, Napoli, 2015, pp. 57 ss.; L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009, pp.1 ss.

³³ Sul punto sia consentito rinviare al mio *Interpretation and Use of Principles in Constitutional Reasoning. Some Remarks on the Challenges Stemming From the Recent Italian "Constitutional Case Law of the Crisis"*, in *Federalismi.it*, 8/2017, pp. 1 ss.; ma si v. P. CARETTI, *la giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni nell'anno 2011*, cit., p. 354 ss.

³⁴ Diffusamente, su questi temi, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit. spec. pp. 32 ss.; ma anche E. N. FRAGALE, *Verso un'organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, in L. VANDELLI – G. GARDINI – C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, pp. 253 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 220 ss.

³⁵ *Ex multis* si v. Corte cost., sentt. n. 1 del 2018, nn. 14, 191 del 2017, n. 153 del 2015, nn. 27,23 e 35 del 2014; nn. 3, 18, 28, 63, 77, 130, 205, 221, 277, 287, 289 del 2013; nn. 151, 211, 262 del 2012, n. 16 del 2010. Peraltro, come evidenziato da A. D'ATENA (*Diritto Regionale*, cit., p. 222), "la carica derogatoria di questa linea di interpretativa risulta [...] attenuata dalla circostanza che la stessa giurisprudenza che legge in modo così pervasivo il coordinamento della finanza pubblica tende a negare che il trattamento economico del personale rientri tra le

Dal punto di vista del *legal reasoning* seguito dai giudici delle leggi, si qualificano le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali quali “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”³⁶ anche se la Corte, pur asseverando la normativa statale ricentralizzatrice, non ha mancato di mostrare l’intenzione di individuarvi alcuni correttivi che consentano, almeno in linea di principio di salvaguardare alcuni profili di autonomia regionale.

Ed ecco, quindi, ad esempio, che è consentito imporre limiti alla spesa regionale allorché ricorrano due condizioni: a) che si pongano “obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente”³⁷, necessitato dalla congiuntura economica dal carattere eccezionale e b) che non si prevedano “in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”³⁸.

In altri termini, la Consulta legittima l’imposizione alle regioni solo di un “limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale”³⁹.

Peraltro, la Consulta talvolta nega che la situazione di crisi economica e la congiuntura finanziaria critica consentano una lettura eccessivamente estensiva delle norme adottate in materia di coordinamento della finanza pubblica: la sussistenza di una situazione grave, ancorché emergenziale, non può, così, giustificare un’azione dello Stato tesa a “sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali

competenze di pertinenza regionale, assumendo che esso andrebbe ricondotto alla materia “ordinamento civile” spettante allo Stato” (es. Sentt. nn. 19 del 2013, 153 o 189 del 2015. Su questi profili si v. anche, di recente, E.N. FRAGALE, *Verso un’organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, cit., spec. pp. 258-260; G. RIVOSECCHI, *L’armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/ 2016, p. 1 ss.

³⁶ Sent. n. 154 del 2017, punto n. 4.3.2.2. del cons. in diritto., ma anche, *ex multis*, Sentt. nn.189 e 217 del 2015. In senso conforme, anche, *ex multis*, Sentt. nn. 141 e 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentt. n. 44 del 2014, nn. 236 e 229 del 2013, n. 217, 193 e 148 del 2012, n. 182 del 2011.

³⁷ Secondo la Corte costituzionale tutti gli interventi più invasivi tesi al riequilibrio della finanza pubblica debbano avere natura necessariamente provvisoria. In tal senso, *ex multis*, Sentt. nn. 154 e 145 del 2017; nn. 141 e 65 del 2016; nn. 218 e 189 del 2015; n. 44 del 2014, nn. 236 e 229 del 2013, nn. 217, 193 e 148 del 2012, n. 182 del 2011.

³⁸ In tal senso già Corte cost., Sent. n. 289 del 2008. In senso conforme si v., *ex multis*, Sentt. nn. 139, 237, 297 del 2009, n. 326 del 2010, nn.182, 231 del 2011, nn. 139, 147, 148, 193, 311 del 2012, nn. 229, 236 del 2013, nn. 189, 218 del 2015, nn. 154,191 del 2017, 1 del 2018. I giudici delle leggi, in particolare, censurano con lo stigma dell’incostituzionalità la normativa statale ogniqualevolta questa presenti profili di indeterminatezza temporale (v. Sent. n. 79 del 2014) o quando provveda a reiterare nel tempo le misure (asseritamente eccezionali) adottate, di tal ché si determini il sostanziale venir meno del requisito della temporaneità delle stesse (esempi emblematici paiono esser quelli della normativa in materia pensionistica -v. Sent n. 70 del 2015 - o della normativa inerente il blocco della contrattazione collettiva - v. Sent. n. 173 del 2015).

³⁹In tal senso Sent. 229 del 2013, punto n. 10.1 del cons. in diritto. Ma v. anche Sentt. nn. 161, 211, 217, 262 del 2012; n. 36 del 2013; nn. 189 e 250 del 2015, n. 43 del 2016.

previste, in particolare nell'art. 117 Cost.”⁴⁰. In altre occasioni, al contrario, la Corte costituzionale ha asseverato il ricorso statale a strumenti di carattere eccezionale, nel difficile tentativo di bilanciare il soddisfacimento delle necessità ed interessi di carattere economico-finanziario, con il dovere di garantire quei servizi e quelle prestazioni di natura sociale aventi tono costituzionale. La natura finalistica delle esigenze inerenti la materia del «coordinamento della finanza pubblica» sono state ben espresse anche in una decisione relativamente recente, la sentenza n. 272 del 2015, ove la Corte ha rilevato come la materia *de qua* non possa essere limitata alle norme aventi lo scopo di contenere la spesa, ma comprenda, anche “quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica [...], per una complessiva maggiore efficienza del sistema”⁴¹. Nel caso di specie la Consulta aveva giustificato una norma statale che introduceva una misura premiale (concernente il rispetto del patto di stabilità) a favore delle regioni che sviluppavano “adequate politiche di crescita economica” (nella specie, attuazione dei principi di liberalizzazione delle attività economiche), rilevando che la crescita economica giova anche alla finanza pubblica (v. sentenza n. 8 del 2013). La previsione impugnata, “avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell’interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato”, secondo la Corte poteva “essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione”⁴².

Dall’ esame della giurisprudenza sopra esposta, in punto di autonomia regionale in materia economico-finanziaria, si evidenzia anche la “trasformazione del titolo competenziale riconosciuto allo Stato *ex art.* 119, comma 2, Cost.” e come “la competenza concorrente sul riparto verticale” tenda “sempre più ad assumere i caratteri di una competenza finalistica”⁴³, come recentemente specificato nella decisione n. 141 del 2016⁴⁴.

⁴⁰ Sentt. nn. 148 e 151 del 2012. Sulla c.d. giurisprudenza della crisi e l’approccio della Corte costituzionale, *ex multis*, G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali*, cit., pp. 109 ss., ma anche Id., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 1 ss.; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 73 ss.; C. DRIGO, *Interpretation and Use of Principles in Constitutional Reasoning. Some Remarks on the Challenges Stemming From the Recent Italian “Constitutional Case Law of the Crisis”*, cit., pp. 1 ss., F. POLITI, *Equilibrio di bilancio e tutela dei diritti sociali: il peso del “costo” dei diritti sociali nelle argomentazioni della più recente giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in L. MEZZETTI – E. FERIOLO (a cura di), *Giustizia e costituzione agli albori del XXI secolo*, cit., pp. 485 ss., si v., altresì, *supra*, nota 20.

⁴¹ Punto n. 3.1 del cons. in diritto.

⁴² Punto 3.1 del cons. in diritto.

⁴³ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 224.

⁴⁴ In tale decisione si è ribadito il “carattere “finalistico” del coordinamento della finanza pubblica”, punto n. 6.1 del cons. in diritto.

In tale decisione la Corte ha ribadito che “è appena il caso di riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale⁴⁵.”

4. Quando la tutela dei diritti è un limite all'autonomia

Un tema piuttosto spinoso è quello che riguarda le decisioni c.d. *social oriented* o c.d. *rights oriented*.

Tali decisioni possono essere ricondotte quantomeno a due categorie.

In alcuni casi la Corte limita l'autonomia regionale incidendo sul riparto di competenze legislative e asseverando una logica stato-centrica tesa alla protezione di alcuni principi o diritti sociali fondamentali⁴⁶.

In altri casi, le decisioni della Consulta incidono sui bilanci delle Regioni determinando non tanto una menomazione della loro autonomia decisionale in un ambito, quello relativo alle decisioni finanziarie e di bilancio, ontologicamente politico; ma anche potendo esitare, quantomeno in via potenziale – e paradossale – nell'incidere negativamente sul livello complessivo delle prestazioni di natura sociale da garantirsi a livello regionale.

Ascrivibile a tale seconda categoria pare la decisione n. 275 del 2016⁴⁷. Con tale decisione la Corte costituzionale condiziona le scelte politiche regionali in punto di allocazione delle risorse finanziarie messe a bilancio in relazione alla disciplina di una materia che è di competenza regionale.

⁴⁵ Punto n. 5.3 del cons. in diritto. Ma cfr. anche Sent. n. 153 del 2015 nonché la Sent. n. 44 del 2014. In quest'ultima decisione, in particolare, si precisa che “una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del «coordinamento della finanza pubblica», può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale e determinare una – sia pure parziale – compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005)” (punto n. 6 del cons. in diritto). Si v. però, parzialmente *contra*, Sentt. nn. 232 del 2011 o 330 del 2011, entrambe nel senso di riconoscere un'attenuazione del ricorso all'argomento della crisi quale fattore di legittimazione e asseverazione delle decisioni nazionali marcatamente centralistiche.

⁴⁶ Ne sono un noto esempio le sentt. nn. 10 o 121 del 2010, o n. 62 del 2013.

⁴⁷ Per un commento della decisione, *ex multis*, F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, pp. 2499 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, pp. 2339 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, pp. 2343 ss.; M. Belletti, *Fondamento costituzionale all'implementazione delle dinamiche della concorrenza, come elemento di contenimento tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e garanzia di adeguati livelli di solidarietà sociale*, in L. MEZZETTI – E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018, pp. 317 ss.; A. Longo, *Una concezione del bilancio*

Questa decisione, cioè, certamente ha il grande merito di garantire un livello di tutela ritenuto dal giudice delle leggi indefettibile⁴⁸, per converso, però, si traduce in una limitazione della libertà regionale nel senso che la regione non è libera di scegliere concretamente e in modo libero, il *quommodo* dell’allocazione delle proprie risorse al fine di sviluppare e attuare le proprie competenze, anche nel campo della tutela dei diritti o delle prestazioni di natura sociale.

Da un lato, ponendosi in termini di parziale “rottura”⁴⁹ rispetto alle tendenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di interpretazione del principio dell’equilibrio di bilancio espresse dal Giudice delle leggi negli anni scorsi, tale decisione esprime la volontà di garantire l’applicazione effettiva del principio di solidarietà per il tramite della garanzia del diritto sociale all’istruzione dei soggetti disabili, applicazione imposta tanto dalla nostra Carta Fondamentale, quanto dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dalla Convenzione delle Nazioni Unite delle persone con disabilità.

Sotto diverso profilo, ciò che risulta se non svuotata, quantomeno fortemente condizionata, è, però, l’autonomia di scelta della Regione coinvolta.

Se la natura fondamentale del diritto in esame “impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l’effettività del medesimo diritto”⁵⁰, in parallelo, la Regione si trova in una situazione difficile, stretta fra una Scilla e Cariddi dei nostri tempi. Vincolata nelle scelte dalle esigenze di equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica, da un lato, ma anche, nel quadro delle risorse concretamente a lei disponibili, vincolata nelle scelte allocative delle stesse.

Destinare determinati fondi ad una prestazione sociale quale quella oggetto del caso deciso dalla Corte, sicuramente dal tono costituzionale rilevante, implica, al contempo, non poter destinare tali risorse ad

costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in *Federalismi.it*, 10/2017, pp. 1 ss.; F. POLITI, *Equilibrio di bilancio e tutela dei diritti sociali: il peso del “costo” dei diritti sociali nelle argomentazioni della più recente giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, cit., pp. 485 ss.

⁴⁸ G. GRASSO [in *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 121], fa riferimento a “diritti che non possono essere mai compresi dalla fredda regola dell’equilibrio di bilancio”.

⁴⁹ In tal senso: M BELLETTI, *Fondamento costituzionale all’implementazione delle dinamiche della concorrenza...*, cit., p. 322.

⁵⁰ Sent. n. 275 del 2016, punto n. 5 del cons. in diritto. Secondo la Corte, inoltre, “va considerato che, sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell’individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell’ente” (punto n. 10 del cons. in diritto).

altre prestazioni sociali dal medesimo tono costituzionale⁵¹, determinandosi, alla fine, comunque una potenziale compromissione o comunque limitazione di certi diritti.

In concreto, però, le argomentazioni della Corte non paiono dar spazio a questo secondo profilo.

La Consulta, innanzitutto, riscontra come “il legislatore regionale si è assunto l’onere di concorrere, al fine di garantire l’attuazione del diritto, alla relativa spesa”, tuttavia, la normativa regionale oggetto di giudizio, nel prevedere un finanziamento dal carattere non sufficientemente determinato, nel lasciare “incerta nell’an e nel quantum la misura della contribuzione” renderebbe la stessa “aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l’effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio”⁵². Ne deriverebbe, secondo il giudice delle leggi, un intollerabile “*vulnus* all’effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell’art. 38, terzo e quarto comma, Cost.”⁵³.

Infine, pare opportuno effettuare un cenno anche a quel filone giurisprudenziale con il quale la Consulta si ingerisce, in generale, sulle modalità di allocazione delle risorse regionali – e quindi sulla loro autonomia -, giungendo finanche a stigmatizzare con la censura dell’incostituzionalità intere leggi regionali finanziarie o di bilancio che “non consentono di attribuire adeguate risorse per l’esercizio delle funzioni conferite” alle Province⁵⁴ e, quindi, in ultima battuta, di garantire adeguatamente i servizi di rilevanza anche sociale che queste sono chiamate ad espletare.

⁵¹ Si pensi all’ambito sanitario, o ad altri ambiti di rilevanza socio-assistenziale.

⁵² Punto n. 6 del cons. in diritto. La Corte prosegue precisando che “Si deve ritenere che l’indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l’effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell’art. 38, terzo e quarto comma, Cost. Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l’affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell’assolvimento del servizio in questione.” (punto n. 7 del cons. in diritto).

⁵³ Punto n. 9 del cons. in diritto.

⁵⁴ Sent. n. 10 del 2016. Per un commento si v., P. GIANGASPERO, *L’incostituzionalità del bilancio piemontese per la “insufficienza” dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, 3, 2016, 555 ss.; L. MOLLICA POETA, *L’integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sent. Corte cost., n. 10 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2016, pp. 1 ss.

In particolare, si considereranno le argomentazioni espresse nella decisione n. 10 del 2016⁵⁵, che può essere ascritta a quella che è stata definita la categoria delle decisioni manipolative di bilancio⁵⁶, con tutte le incertezze applicative che ne derivano⁵⁷.

La Corte, pur riconoscendo la “natura politico-economica” delle decisioni di bilancio, decisioni che in ragione di ciò sono “costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari (nel caso in questione della Regione Piemonte)”, tuttavia non esclude affatto di poter sindacare la questione, al contrario⁵⁸.

Nel caso specifico si è rilevato che “l’entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull’autonomia di queste ultime” nel senso di menomarla ed entrando in contrasto con gli artt. 117,119 e 97 Cost. “nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse”⁵⁹.

⁵⁵ Cfr. nota precedente. Similmente si vedano anche le Sent. n. 188 del 2015 o nn. 181 del 2015 o 108 del 2013.

⁵⁶ Sul punto v. G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la corte costituzionale “soccorre” le province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, pp. 1445 ss. L. CARLASSARE [in *Bilancio e diritti fondamentali*, cit., pp. 2339 ss.] ritiene di includere tale decisione alla medesima linea giurisprudenziale di cui alla Sent. n. 275 del 2016.

⁵⁷ Le incertezze applicative di tale categoria di decisioni sono state accostate a quelle proprie delle decisioni additive di principio. P. GIANGASPERO, *L’incostituzionalità del bilancio piemontese ...*, cit., p. 555. Sulle decisioni additive di principio la dottrina è molto vasta, si vedano, in particolare: E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, pp. 143 ss.; A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, p. 151 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, spec. pp. 20 e 305; R. ROMBOLI, *Sull’esistenza di scelte riservate alla discrezionalità del legislatore: la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa e l’utilizzo delle sentenze additive di principio*, in *Percorsi costituzionali*, 2/3, 2010, pp. 67 ss.; U. DE SIERVO, *Una ricerca sull’impatto di alcuni tipi di decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2008, pp. 695 ss.; E. LAMARQUE, *Il seguito delle decisioni interpretative e additive della Corte costituzionale presso le autorità giurisdizionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2008, pp. 699 ss.; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, spec. pp. 402 ss.; C. SALAZAR, “Guerra e pace” nel rapporto Corte-Parlamento: riflessioni su pecche e virtù delle additive di principio quali decisioni atte a rimediare alle “omissioni incostituzionali” del legislatore, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento*, Milano, 2000, pp. 253 ss. L. ELIA, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre ’81-luglio ’85)*, in AA.VV., *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, pp. 313 ss.; G.P. DOLSO, *Le sentenze additive di principio: profili ricostruttivi e prospettive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1999, pp. 4111 ss.; G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996; G. D’ORAZIO, *Le sentenze costituzionali additive tra esaltazione e contestazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1992, pp. 61 ss.; A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1992, pp. 3199 ss.

⁵⁸ Punto n. 2 del cons. in diritto. Secondo la Corte, infatti: “è necessario tuttavia considerare l’ormai consolidato orientamento di questa Corte secondo cui nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che [il sindacato sulla materia] sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, [cosicché] non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio [...] o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale»2. (in senso conforme sentt. nn. 188 del 2015, 70 del 2012 o 260 del 1990).

⁵⁹ Punto n. 6.1 del cons. in diritto. La Corte prosegue specificando che “[l]a lesione dell’autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell’azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in

La Consulta, in particolare, pare attenta alla dimensione sociale delle funzioni provinciali. Funzioni da finanziare adeguatamente “per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo [...]. In tale contesto, pertanto, “la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell’amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente”⁶⁰.

La riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale è ritenuta “manifestamente irragionevole” dal giudice delle leggi, oltre che lesiva del principio di eguaglianza sostanziale. Sotto il primo profilo, la Corte censura la legislazione regionale per non aver previsto “proporzionate misure” che potessero in qualche modo giustificare le minori risorse⁶¹; con riferimento, invece, al secondo profilo, si riscontra la non salvaguardia “del principio di continuità dei servizi a rilevanza sociale” e il conseguente, “evidente pregiudizio al godimento dei diritti” che deriva dai mancati finanziamenti a tali servizi⁶², rappresentando “[t]ale profilo di garanzia”, “un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali” di tal ché esso “non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali”⁶³.

5. Autonomia e liberalizzazioni. Quando una narrativa sul rispetto del principio di concorrenza è ulteriore occasione di riduzione dei margini di autonomia regionale.

L’ottica stato-centrica che caratterizza la legislazione nazionale investe anche il tema delle c.d. “liberalizzazioni”. Tema che implica una compressione dello “spazio dell’amministrazione” e delle “regole da amministrare”⁶⁴. Peraltro, le liberalizzazioni sono funzionali a realizzare pienamente la tutela della concorrenza⁶⁵ ambito, quest’ultimo, che coinvolge in modo significativo la sfera europea e la Corte

così elevata percentuale, «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all’assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997, e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo”.

⁶⁰ Punto n. 6.1 del cons. in diritto.

⁶¹ Punto n. 6.1 del cons. in diritto, ma cfr. anche sent. n. 188 del 2015.

⁶² Infatti, “[a] fronte della prescrizione normativa di astratti livelli di prestazione dei servizi nelle leggi regionali di settore, si verifica – per effetto delle disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse – una rilevante compressione dei servizi resi alla collettività” Punto 6.3 del cons. in diritto.

⁶³ Punto n. 6.3 del cons. in diritto.

⁶⁴ In questi termini: G. FALCON, *Le autonomie della repubblica...*, cit., p. 82.

⁶⁵ Sent. n. 299 del 2012, punto n. 6.1 cons. in diritto.

La decisione prosegue precisando che “la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico [...] L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di

costituzionale è ben consapevole dell'intrecciarsi dei molteplici profili che vengono in rilievo⁶⁶: le norme statali sono spesso attuative di principi europei o di diritto europeo derivato, e della dimensione europea danno conto anche i parametri costituzionali posti a sostegno delle decisioni della Corte⁶⁷.

Di fronte ad una gestione centralizzata di molte scelte che coinvolgono i pubblici servizi, o l'esercizio delle attività economiche, o le aperture/chiusure degli esercizi commerciali, le regioni hanno opposto una strenua resistenza, soprattutto negli anni passati, anche se parziali aperture si riscontrano nella giurisprudenza più recente.

superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale". La peculiare strutturazione della "tutela della concorrenza", "dato il suo carattere «finalistico»" la rende configurabile come materia «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004) [...] Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza», – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)". Si v., altresì, Corte cost., Sent. n. 219 del 2012 (in materia di tariffe dei maestri di sci) o n. 200 del 2012. Per approfondimenti, si v. *ex multis*, F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e Regioni*, in *Rivista Aic*, 4/2012, pp. 1 ss., il numero monografico di *Le istituzioni del Federalismo*, 4/2015, pp. 1 ss.; nonché M BELLETTI, *Fondamento costituzionale all'implementazione delle dinamiche della concorrenza, come elemento di contemperamento tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e garanzia di adeguati livelli di solidarietà sociale*, cit., pp 317 ss.

⁶⁶ Nella Sent. n. 299 del 2012 la Consulta ha, infatti, precisato che "[l]a giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)", punto n. 6.1 del cons. in diritto.

⁶⁷ Nel censurare norme regionali ritenute lesive della concorrenza la Corte costituzionale spesso ravvisa anche una violazione dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" di cui al primo comma dell'art. 117 Cost, si v. *ex multis* le decc. nn. 86, 114, 191, 299 del 2012.

Le Regioni, in questi campi, anche quando esercitano competenza legislativa residuale (come nelle ipotesi ascrivibili alla materia “commercio”, quale la disciplina degli esercizi commerciali), pur potendo “dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia «tutela della concorrenza» finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente”⁶⁸, devono comunque sottostare a svariati ordini di limiti, potendo intervenire in modo meramente marginale o indiretto, senza porsi “in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza”. Ne discende che è “illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolino la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all’accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale”⁶⁹.

La Corte, quindi, ha spesso frustrato le istanze regionali in nome delle superiori esigenze di tutela della concorrenza e “del diritto dello Stato di promuoverla non solo nel mercato, secondo le regole dell’Unione europea”, ma costringendo artificiosamente le amministrazioni “a *creare* il mercato, rinunciando alla gestione in proprio”⁷⁰. Tale processo, tuttavia, è stato accolto con favore da quella dottrina che ha evidenziato come “la situazione di crisi costituisce l’occasione per valorizzare al massimo le potenzialità della concorrenza, in un contesto ove ci si è resi conto che la sostenibilità del debito pubblico, e quindi l’equilibrio di bilancio sono assicurati non solo tagliando i costi e aumentando le entrate tributarie, ma anche, e forse soprattutto, [...] creando meccanismi virtuosi di concorrenza sul mercato che agevolano la crescita economica”⁷¹, e la giurisprudenza pare aver cercato di sottolineare tali profili come si evince, ad esempio, dalla lettura delle sentenze n. 8 del 2013, 200 del 2012 o, più di recente, n. 239 del 2016.

In particolare, nella sentenza n. 8 del 2013, la Corte pare attenta a giustificare come, in realtà, il suo intervento non sia mosso dall’intento di frustrare l’autonomia regionale. Essa, infatti, afferma che “l’ampiezza dei principi di razionalizzazione della regolazione delle attività economiche non comporta, [...], l’assorbimento delle competenze legislative regionali in quella spettante allo Stato nell’ambito della tutela della concorrenza, *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che pure costituisce il titolo competenziale sulla base del quale l’atto normativo statale impugnato è stato adottato. Al contrario: grazie

⁶⁸ Sent. n.150 del 2011, punto n. 7.1 del cons. in diritto. In senso conforme si v. anche Sentt. n. 288 del 2010, 283 del 2009, 431 e 430 del 2007.

⁶⁹ Sent. n.150 del 2011, punto n. 7.1 del cons. in diritto. In materia si veda, altresì, la citata decisione n. 299 del 2012. Si v. altresì, la Sent. n. 28 e 97 del 2014, nn. 4 e 117 del 2015, n. 245 del 2016.

⁷⁰ G. FALCON, *Le autonomie della repubblica...*, cit., p. 82. V. sul punto Corte cost., Sent. n. 325 del 2010.

⁷¹ Su questi temi di recente M BELLETTI, *Fondamento costituzionale all’implementazione delle dinamiche della concorrenza...*, cit., pp. 317 ss.

alla tecnica normativa prescelta, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, essendo anzi richiesto che tutti gli enti territoriali diano attuazione ai principi dettati dal legislatore statale. Le Regioni, dunque, non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza⁷².

Nella successiva decisione n. 239 del 2016, la Corte costituzionale non solo ha qualificato le norme statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, veri e propri "principi di liberalizzazione", che, in quanto tali, "rientrano anzitutto nella competenza in tema di tutela della concorrenza", ma ha anche confermato che "in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012); sicché, la loro violazione determina un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia"⁷³.

Tuttavia, la Corte ha mostrato chiare aperture nei confronti delle Regioni poiché la tutela della concorrenza è intesa nel senso di non precludere "ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto"⁷⁴. Secondo i giudici delle leggi, infatti, "[o]ccorre [...] osservare che, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali"⁷⁵.

Ne consegue che "in vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche» siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario», che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali»⁷⁶. In tale prospettiva, le Regioni possono continuare "ad

⁷² Punto n. 4.3 del cons. in diritto

⁷³ Punto n. 5.1 del cons. in diritto.

⁷⁴ Punto n. 6.1 del cons. in diritto. In senso conforme di recente si v. Corte cost. Sent. n. 104 del 2014 o n. 98 del 2017.

⁷⁵ Punto n. 6.1 del cons. in diritto.

⁷⁶ V. già Sent. n. 8 del 2013.

esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale»⁷⁷. E tale orientamento ha consentito il formarsi di una giurisprudenza costituzionale “che non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale: tale è stato ritenuto ad esempio, un precetto regionale, in materia di distribuzione del carburante, contenente un “obbligo conformativo” alla norma statale, di carattere relativo e non assoluto, a tutela di «specifici interessi pubblici» (sentenza n. 105 del 2016)”⁷⁸.

In relazione, specificatamente, al tema della disciplina degli orari degli esercizi commerciali, la cui disciplina rappresentava uno dei principali domini della potestà legislativa residuale regionale in materia di commercio⁷⁹, la Consulta ne rileva le profonde connessioni con la materia della «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa dello Stato. E sul punto, la Corte, chiamata a pronunciarsi in merito ad una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, con la sentenza n. 98 del 2017, ha accolto i rilievi del ricorrente secondo cui “[l]’imposizione generalizzata del divieto di apertura nei giorni festivi indicati dalla legge impugnata, e l’esclusione di quest’obbligo nei soli comuni a prevalente economia turistica, contrastano con tale assetto, «costituente disciplina della concorrenza e riforma economica fondamentale», sicché la normativa in esame esulerebbe dalla materia «commercio», invadendo la competenza esclusiva statale, per contrasto con il d.l. n. 223 del 2006 e con il successivo d.l. n. 201 del 2011, come convertiti in legge”. Le medesime violazioni si colgono anche in riferimento alle previsioni regionali che consentono “la liberalizzazione totale dei giorni di apertura soltanto nei comuni a prevalente economia turistica, sotto il profilo della disparità di condizioni territoriali di esercizio del commercio”⁸⁰.

La previsione di un regime differenziato paleserebbe un insanabile “contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera e), Cost., e con i principi di liberalizzazione, uniformità del mercato, *par condicio* degli operatori e uniformità della disciplina”. Principi ribaditi da ormai consolidata giurisprudenza costituzionale [...] siccome formalizzati nell’ “art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, come convertito in legge, che stabilisce la necessità di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di parità e il corretto e uniforme

⁷⁷ Punto n. 6.2 del cons. in diritto.

⁷⁸ Punto n. 6.2 del cons. in diritto.

⁷⁹ V. Sentt. n. 150 del 2011, o 288, 247 del 2010.

⁸⁰ Punto n.1 del ritenuto in fatto, v. punto n. 4 del cons. in diritto.

funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai beni e servizi sul territorio nazionale»⁸¹.

6. Conclusioni

Il breve *excursus* svolto ci conferma la scivolosità dei rapporti fra Corte costituzionale e le Autonomie.

Inoltre, la decennale giurisprudenza del Giudice delle leggi ha toccato pressoché ogni aspetto del nostro modello di stato regionale⁸² secondo traiettorie difficilmente sintetizzabili o riconducibili ad unità.

Il caleidoscopio delle questioni coinvolte, il costante asse di tensione fra unità e istanze autonomistiche, la presenza di meccanismi concertativi che non sempre sono in grado di creare una reale cooperazione e limitare le occasioni di conflitto, la presenza di un legislatore nazionale che si mostra talvolta poco sensibile verso le istanze delle autonomie, il cui operato è comunque significativamente vincolato a obblighi europei e che non sempre è all'altezza del ruolo che è chiamato a svolgere, sono tutti elementi contribuiscono a creare un quadro estremamente complesso e a geometria variabile.

Se per Paladini il Parlamento avrebbe dovuto essere la sede della definizione e sviluppo delle disposizioni costituzionali dedicate alle regioni⁸³, l'evoluzione normativa e la prassi giurisprudenziale l'avrebbero, probabilmente, profondamente deluso.

La Corte costituzionale ha esercitato, e a tratti esercita, un ruolo di supplenza rispetto al Parlamento, palesando un'anima creativa e politica che, per quanto in parte ad essa ontologicamente connaturata, talvolta non ha mancato di introdurre elementi distonici nel sistema.

L'analisi di molte decisioni c.d. di spesa, specie quando coinvolgono le autonomie, palesa in modo evidente come i giudici siano chiamati, e talvolta forse costretti, a ricalibrare gli strumenti decisori a loro disposizione al fine di individuare il punto di equilibrio e di bilanciamento fra il rispetto dell'autonomia costituzionalmente definita, la (scarsa) disposizione di risorse finanziarie dello Stato e delle Regioni e la protezione dei principi e diritti fondamentali, come l'eguaglianza, la ragionevolezza, la proporzionalità e, più in generale, la protezione dei diritti sociali, ambito in cui, tradizionalmente, il margine di discrezionalità politica è piuttosto ampio.

⁸¹ Punto n. 1 del ritenuto in fatto, v. punto n. 4 del cons. in diritto. V. anche Sentt. n. 430 del 2007 e n. 8 del 2013). Per un commento si v. M. LIBERTINI, *Osservazioni in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali, di limiti all'iniziativa economica pubblica e su alcune questioni minori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2017, 1012 ss.

⁸² In tal senso, già E. CHELI, negli anni novanta [*Il giudice delle leggi*, cit., pp. 99 ss]. Secondo l'Autore, “[i]n pratica ci troviamo di fronte ad una grande quantità e varietà di prodotti giurisprudenziali non caratterizzati da un'apparente continuità di indirizzi, ma da oscillazioni che hanno condotto ad alternare, a seconda delle circostanze, letture “centraliste” e letture “autonomistiche” del nostro modello di Stato regionale”, p. 99.

⁸³ V. *supra*, paragrafo 2.

I giudici tentano, inoltre, un difficile bilanciamento fra la ragionevolezza delle scelte politiche, tanto statali quanto regionali, e le esigenze finanziarie espressione a tratti solo parzialmente della sovranità statale, in quanto riconducibili ad obblighi assunti (e talora imposti) a livello sovranazionale.

Infine, considerando le decisioni che coinvolgono contemporaneamente i rapporti fra stato centrale e autonomie, la tenuta dei conti pubblici e la tutela dei diritti fondamentali, il quadro pare farsi ulteriormente complesso. A tal proposito, si concorda con quella dottrina secondo cui “se c’è un crinale, pur scosceso, su cui costruire il punto di snodo” fra le questioni coinvolte, esso va individuato nelle risultanze della pur problematica (per le autonomie) sentenza n. 275 del 2016, “impedendo sempre che l’equilibrio di bilancio possa condizionare la doverosità dell’erogazione di quelle prestazioni che innervano il contenuto dei diritti che, nella loro essenzialità, sono impossibili da soggiogare”⁸⁴.

In questo quadro articolato e complesso, una reale riacquisizione di spazio per la politica e una implementazione dell’efficacia dei meccanismi concertativi è, forse, più che desiderabile.

⁸⁴ G. GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza costituzionale (gli anni 2015-2017)*, cit., pp. 121-122.