

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

**Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea
a rischio di crisi di identità?***

di Michele Belletti

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bologna)

(data di pubblicazione: 27 dicembre 2017)

* Testo rielaborato di un intervento alla tavola rotonda su *Presente e futuro dell'Unione europea: il ruolo delle autonomie territoriali*, nell'ambito del II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato a *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma 20 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Il ruolo concepito dal Costituente per le Regioni e la deviazione già dalla prima attuazione dell'impianto costituzionale. – 2. Lo scostamento dal modello costituzionale aumenta con la riforma del Titolo V, con conseguente “esplosione” del contenzioso Stato-Regioni. – 3. Il tentativo di incidere sul ruolo delle Regioni con la riforma costituzionale del 2016. – 4. Quale rapporto tra Regioni e Unione europea in un contesto di sostanziale “freddezza” di quest'ultima sulle tematiche sociali? – 5. La stretta integrazione europea limitatamente ai profili economici, tributari e finanziari. – 6. Lo smarrimento delle ragioni fondanti il processo federativo europeo. – 6.1. *Segue*: ... e la difficoltà di un approccio solidale europeo. – 6.2. *Segue*: il governo della moneta nella visione solidale di Einaudi. – 7. La ricerca di uno spiraglio nel recupero dei margini di intervento in termini di autonomia di spesa da parte delle Regioni. – 7.1. *Segue*: autonomia di spesa che deve essere funzionale (anche) alla salvaguardia dei diritti fondamentali? I (persistenti) riferimenti alle esigenze finanziarie nella sentenza sul trasporto dei disabili nella Regione Abruzzo.

1. Il ruolo concepito dal Costituente per le Regioni e la deviazione già dalla prima attuazione dell'impianto costituzionale

È noto come le Regioni abbiano negli anni assunto una configurazione istituzionale diversa rispetto a quella pensata e voluta dal Costituente, di enti prevalentemente di indirizzo politico, di interposizione politica, con strutture amministrative leggere, con la conseguente previsione dell'amministrazione indiretta, contemplata in Costituzione, all'art. 118.

È altrettanto noto come le Regioni si siano invece dotate di imponenti apparati amministrativi, per ragioni che in questa sede non è rilevante indagare, e si siano caratterizzate soprattutto come soggetti di amministrazione, sostanzialmente incapaci di esprimere, salvo alcuni casi, uno specifico indirizzo politico negli ambiti di loro competenza.

È indubbio, dunque, che il modello di amministrazione regionale che ha trovato attuazione negli anni '70 sia decisamente distante da quello costituzionalmente “auspicato”. Mentre il terzo comma dell'art. 118 Cost. immaginava le Regioni come enti meramente politici, ad «amministrazione indiretta necessaria»¹, con competenze legislative, ma sostanzialmente prive di una autonoma

¹ Come è noto, l'espressione è di M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano 1962, 185 ss. In argomento, cfr., anche, G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche: l'organizzazione delle Regioni*, in *Valori e principi del regime repubblicano, Sovranità e democrazia*, a cura di S. Labriola, Tomo II, Roma-Bari 2006, 609, 610, che rileva come il modello di organizzazione locale non fosse stato concepito per dare spazio alle singole scelte organizzative territoriali.

organizzazione amministrativa, o comunque con un'amministrazione ridotta al minimo, in quanto avrebbero dovuto esercitare le competenze amministrative delegandole a Province, Comuni od altri enti locali, oppure valendosi dei loro uffici, è noto come da subito le Regioni si dotarono di autonome strutture organizzative. Non si può non prendere atto del fatto che il Costituente aveva già esplicitato un modello di amministrazione basato su una sorta di "principio di sussidiarietà", non certo teorizzato in quel contesto nei medesimi termini dell'odierna organizzazione sussidiaria amministrativa, ma sicuramente aveva pensato ad un modello che riservava di preferenza la allocazione della funzione amministrativa in capo all'ente locale, se non con riguardo al trasferimento della relativa competenza, sicuramente con riguardo all'esercizio concreto della medesima.

Vi è stato chi ha evidenziato che è mancata generalmente «una corretta percezione della dicotomia governo regionale-amministrazione locale», che avrebbe dovuto indurre a strutturare l'organizzazione regionale in conformità al ruolo eminentemente programmatico delle nuove istituzioni territoriali, spostando sull'amministrazione locale gran parte dell'assetto operativo delle funzioni e dei servizi. Non v'è dubbio che si è così persa l'occasione di una modernizzazione delle strutture amministrative regionali, in connessione con un ruolo amministrativo "alto" delle Regioni, che avrebbe dovuto essere caratterizzato dall'esercizio di compiti di indirizzo e coordinamento rispetto agli enti locali e alle altre istituzioni socio-economiche e non già dalla necessità di realizzare interventi, prestazioni e servizi per i cittadini².

Del resto, anche nel momento della complessiva riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel 2001, si è persa l'occasione di riorganizzare la complessiva macchina amministrativa, non solo degli enti territoriali, ma anche statale³: essa, proprio in ragione dell'intervenuta inversione del criterio di conferimento delle competenze, avrebbe dovuto diventare un'amministrazione funzionale all'esercizio delle sole competenze esclusive statali, con totale devoluzione di tutte le altre al sistema delle autonomie territoriali e con la stessa allocazione delle risorse finanziarie/tributarie che sarebbe dovuta intervenire secondo quel criterio sussidiario⁴.

² Cfr., G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche*, cit., 611; così, le Regioni, lungi dal dotarsi di strutture organizzative agili e qualificate, in regime di staff, finalizzate ad assicurare un supporto tecnico agli organi di governo, hanno optato per la costituzione di forti strutture burocratiche.

³ Così, cfr., A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, 63.

⁴ Così, cfr. R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2010, 721 ss.

È sicuramente troppo ardito un raffronto tra il modello previsto dai Costituenti e quello ora costituzionalizzato all'art. 118 Cost., in un contesto ove, stante la costituzionalizzazione del principio del parallelismo delle funzioni, la funzione amministrativa era in maniera inscindibile servente rispetto a quella legislativa⁵, tuttavia, non si può non rilevare che il modello vigente di amministrazione presenta maggiori punti di contatto con il modello "costituente", piuttosto che con la distorsione che quel modello ha conosciuto a far data dagli anni '70, che ha determinato inoltre un ricorso "fuorviante" all'autonomia statutaria e l'affermazione di un'organizzazione preposta a svolgere un ruolo amministrativo piuttosto che programmatorio⁶.

Vero è che tra le materie di competenza legislativa regionale figurava al primo comma dell'art. 117 Cost. l'*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione*, ciò che ha condotto ad evidenziare l'esistenza di un certo strabismo dei modelli organizzativi proposti dalla Costituzione⁷. Vero è inoltre che dal terzo comma dell'art. 118 Cost. si desumeva forse non proprio un obbligo per le Regioni di assumere la configurazione di enti ad amministrazione indiretta, ma un mero "auspicio", posto che vi si leggeva che le Regioni esercitano "normalmente" le funzioni amministrative secondo quel modello; tuttavia, non può sfuggire che dal punto di vista non solo della modellistica organizzativa, ma soprattutto dal punto di vista di cosa avrebbero dovuto essere le Regioni, dal punto di vista della concreta conformazione delle stesse, si evidenzia come quel modello organizzativo sia sensibilmente distante dall'idea che di quella conformazione ebbe il Costituente.

In quest'ottica, per quanto possa sembrare paradossale, la nascita di una autonoma organizzazione amministrativa/burocratica regionale non si muove nel senso della valorizzazione delle autonomie, ma – tutt'al contrario – nel senso dello svilimento di quelle istanze, che divengono tutte, sia quelle locali che quelle regionali, di mera esecuzione di indirizzi politici determinati a livello centrale, facendo così perdere alla Regione la funzione alta che il Costituente aveva in mente⁸.

⁵ Sulla permanenza del principio del parallelismo delle funzioni – legislativa ed amministrativa – anche dopo la riforma del 2001, cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa*, in *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, 111 ss.

⁶ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche*, cit., 611, il quale parla di distorsione rispetto al modello costituzionale.

⁷ In questo senso, cfr. G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2, 2010, 19.

⁸ In argomento, sia consentito rinviare, più ampiamente a M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012, 27 ss.; ID., *Il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Torino 2011, 366 ss.

Tendenze queste che emergono ancor più chiare se si analizzano le dinamiche della legislazione regionale e della normazione regolamentare sia nella fase di avvio dell'esperienza regionale, che in quella immediatamente successiva ai primi trasferimenti di funzioni amministrative, che evidenziano scarsa originalità di soluzioni ed un sostanziale appiattimento sul modello quasi esclusivamente burocratico-gestionale⁹.

Una delle ragioni della “deviazione” dall'originario modello costituzionale è con ogni probabilità da rinvenire in quello che è stato definito il «malinteso» del «pieno parallelismo tra ruolo legislativo e amministrativo delle Regioni», tale da legittimare la titolarità regionale di tutte le funzioni amministrative nei settori ove alle Regioni era riconosciuta competenza legislativa¹⁰. Non v'è dubbio infatti che, avendo riguardo al modello di amministrazione proposto dal Costituente, il parallelismo delle funzioni avrebbe potuto essere interpretato in maniera non troppo dissimile da come viene inteso oggi, vale a dire come titolarità della competenza ad allocare la funzione amministrativa, non certo nelle forme odierne del trasferimento o conferimento di funzioni, bensì, nelle forme della delega di funzioni o al massimo nell'esercizio diretto delle medesime mediante avvalimento degli uffici degli enti locali.

2. Lo scostamento dal modello costituzionale aumenta con la riforma del Titolo V, con conseguente “esplosione” del contenzioso Stato-Regioni

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, intervenuta nel 2001, purtroppo non ha fatto altro che contribuire ad allargare il divario tra modello costituzionale e concreto atteggiarsi delle Regioni, in ragione di un significativo ampliamento dell'impianto delle competenze, a fronte dell'immutata vocazione regionale a soggetto, prevalentemente, di amministrazione. Il che ha determinato l'esplosione di un contenzioso che, di per sé, non sarebbe un elemento patologico, ma tuttavia lo diviene, in quanto funzionale ad affermare interessi stretti, se non addirittura miopi, a

⁹ Così, cfr. G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche*, cit., 612.

¹⁰ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Unitarietà della Repubblica e pluralismo delle istituzioni politiche*, cit., 613, il quale sottolinea che ha inciso in questo senso l'interpretazione sostanzialmente gerarchica che viene data del ruolo delle Regioni rispetto a quella degli enti locali, la cui configurazione quali soggetti amministrativi sarebbe in larga misura dipesa da scelte regionali.

livello locale, senza tenere nella minima considerazione le tematiche di rilevanza e di “interesse nazionale”.

Il Sole 24 Ore dava conto che da gennaio ad agosto 2017 sono già 69 i ricorsi relativi al contenzioso legislativo tra Stato e Regioni.

A ben riflettere, il tema rilevante non è tanto il dato quantitativo dei ricorsi, posto che il contenzioso non è di per sé un elemento negativo. Ciò che rileva è che spesso questi ricorsi hanno ad oggetto tematiche rilevanti per le politiche nazionali, ovvero di interesse nazionale.

È da segnalare infatti che, in precedenza, in costanza del controllo preventivo sulle leggi regionali, il contenzioso era pressoché impossibile, o comunque, sicuramente più difficile da instaurarsi. La questione che più di frequente si poneva nel “vecchio” contenzioso era quella se la legge (*rectius*: delibera) regionale impugnata fosse o meno una nuova delibera, *ex art. 127 Cost.*, co. 4 (del testo previgente), a seguito della riapprovazione consiliare successiva al rinvio governativo.

È da dire inoltre che, con ogni probabilità, la bontà di una riforma non può essere giudicata dall’entità del contenzioso prodotto, posto che, quando si ampliano le competenze degli enti decentrati sul piano quantitativo, ma soprattutto su quello qualitativo, operando l’inversione del criterio di conferimento delle competenze, diverse tematiche, quali, in ipotesi, la tutela dei diritti fondamentali, transitano per il rapporto di competenza Stato-enti decentrati. In questo senso è sufficiente ricordare che, seppur forse solo formalmente, le Regioni detengono competenza legislativa concorrente in materie che sicuramente impattano sui diritti fondamentali: per citarne alcune, «tutela e sicurezza del lavoro», «istruzione», «tutela della salute», «protezione civile», «governo del territorio», ecc.

Attraverso il contenzioso si affermano inoltre e si confrontano diverse visioni e diverse politiche, statali e regionali, su tematiche nevralgiche di competenza regionale; si pensi alle politiche sanitarie, sociali o assistenziali.

Fatti salvi taluni e limitati casi, che hanno visto le Regioni contestare trasversalmente discipline statali, il contenzioso degli ultimi anni è stato anche una delle conseguenze del sistema maggioritario/bipolare, che ha visto sovente le Regioni di diverso orientamento politico rispetto alla maggioranza parlamentare di governo, porsi in una posizione dialettica – di contropotere – nel contestare le linee programmatiche di fondo degli esecutivi e la relativa attuazione per via legislativa.

Conferma di ciò si può sicuramente trarre dall'evidente riduzione del contenzioso in contesti di esecutivi c.d. "tecnic".

Non v'è dubbio, tuttavia, che lo stesso contenzioso deve rimanere entro percentuali fisiologiche, che forse sono state qui superate¹¹.

Dunque, il problema non è la quantità del contenzioso, bensì, la qualità dello stesso, il fatto che quello debba e possa essere realmente risolutivo delle singole questioni e porre delle linee, le più precise possibili, lungo le quali incardinare l'impianto delle competenze. Non si deve in sostanza trattare di un contenzioso, marcatamente casistico, esclusivamente ispirato alla risposta del caso concreto¹².

Per quanto specificamente concerne la "patologia" del contenzioso, forse, più di ogni altra, la vicenda del "braccio di ferro" tra Governo e Regione Veneto sull'obbligatorietà dei vaccini è stata emblematica di questo approccio rivolto alla tutela e all'attenzione verso interessi parcellizzati¹³.

Per quanto qui interessa, con specifico riguardo ai rapporti con l'Unione europea, si segnalano in particolare i numerosi casi di discipline regionali in materia di caccia (materia di competenza regionale), nelle forme dell'ampliamento delle specie cacciabili e dell'allargamento del calendario

¹¹ In sostanza, lo stesso aumento del contenzioso può essere fisiologico in contesti federali o marcatamente autonomisti. Si pensi, a titolo esemplificativo, agli Stati Uniti d'America, ove, questioni attinenti ai diritti fondamentali, come quella della riforma sanitaria [cfr., Corte Suprema USA, *National federation of independent business et al. Vs. Sebelius, Secretary of health and human services, et al.*, del 28 giugno 2012 e *King et al. Vs. Burwell*, del 25 giugno 2015] e quella dei matrimoni tra persone dello stesso sesso [cfr., Corte Suprema USA, *Obergefell et al. Vs. Hodges, Director, Ohio Department of health et al.*, del 26 giugno 2015], arrivano alla Corte Suprema veicolate come questioni sulla competenza degli Stati o della federazione, venendo attratte a quella federale sulla base di titoli competenziali che operano come clausole di supremazia, quali, nel primo caso, *Commerce Clause* e *Taxing Power*, nel secondo caso, *Due Process* e *Equal Protection Clause*.

¹² Come correttamente rilevato da R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in AA.VV. *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, Napoli 2015, XV.

¹³ La Corte costituzionale, all'udienza del 21 novembre 2017, dopo aver discusso le diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto nei riguardi del d.l. n. 73/2017, recante *Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*, convertito con modifiche nella l. n. 119/2017, le dichiarava tutte non fondate. Nel comunicato stampa pubblicato il giorno successivo, la Corte precisava che le questioni non mettevano in discussione l'efficacia delle vaccinazioni, ma la loro obbligatorietà, sospesa dalla Regione Veneto nel 2007, dopo aver introdotto un sistema di prevenzione delle malattie infettive basato sulla persuasione. Ad avviso della Consulta, «le misure in questione rappresentano una scelta spettante al legislatore nazionale». La scelta non sarebbe irragionevole, in quanto «volta a tutelare la salute individuale e collettiva e fondata sul dovere di solidarietà nel prevenire e limitare la diffusione di alcune malattie». Tra l'altro, «tutte le vaccinazioni rese obbligatorie erano già previste e raccomandate nei piani nazionali vaccinazione e finanziate dallo Stato» nell'ambito dei Lea. A ciò si aggiunga che il passaggio da un sistema basato sulla persuasione a «un sistema di obbligatorietà si giustifica alla luce del contesto attuale caratterizzato da un progressivo calo delle coperture vaccinali». La legge di conversione ha inoltre ridotto sensibilmente le sanzioni amministrative pecuniarie, che devono sempre essere precedute dall'incontro tra le famiglie e le autorità sanitarie. Per finire, «la mancata vaccinazione non comporta l'esclusione dalla scuola dell'obbligo dei minori, che saranno di norma inseriti in classi in cui gli altri alunni sono vaccinati».

venatorio, adottate in violazione delle discipline statali ed europee a tutela dell'ambiente¹⁴. Si segnala il caso del deposito unico di scorie nucleari, imposto ora dalla direttiva 2011/70 Euratom del Consiglio del 19 luglio 2011, di fronte al quale molte Regioni si opposero già nel 2003/2004¹⁵. Si segnala infine l'annosa questione della liberalizzazione delle concessioni turistico/balneari, imposta dalla "direttiva Servizi", n. 123/2006/CE ed ora, soprattutto, dalla Corte di Giustizia (sentenza C-458/14 del 14 luglio 2016), ancorché, diverse Regioni continuano a legiferare in più o meno apparente violazione di questa disciplina¹⁶.

3. *Il tentativo di incidere sul ruolo delle Regioni con la riforma costituzionale del 2016*

Vero è che la (non perfetta, se non addirittura un po' confusa) riforma costituzionale, bocciata dal *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, riduceva drasticamente e in maniera indiscriminata le competenze delle Regioni, introducendo una *supremacy clause* che avrebbe potuto creare non pochi dubbi applicativi; tuttavia, è da rilevare che avrebbe fatto finalmente chiarezza sul

¹⁴ Da ultimo, cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 139/2017, ove la Corte dichiara incostituzionale una disciplina adottata dalla Regione Liguria volta ad ampliare l'elenco dei cacciatori abilitati agli abbattimenti selettivi, in evidente violazione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente. Tra le altre, per citarne solo alcune, si segnalano le sentenze n. 107/2014, n. 392/2005 e n. 129/2004, l'ordinanza n. 44/2012 e la prima pronuncia – in materia ambientale – adottata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sentenza n. 536/2002.

¹⁵ È nota la vicenda che si chiuse con la pronuncia della Corte costituzionale n. 62/2005 e che aveva portato ad individuare nella Basilicata la Regione che avrebbe dovuto ospitare il deposito unico di scorie nucleari. In quell'occasione, non solo quella Regione impugnò la relativa disciplina statale – d.l. n. 314/2003 – ma altre Regioni – Sardegna e Calabria, oltre alla stessa Basilicata – si affrettarono a dichiarare, con legge regionale, i relativi territori denuclearizzati, vietando così il transito e il deposito di materiale radioattivo.

¹⁶ Basterà ricordare, prima della citata pronuncia della Corte di Giustizia dell'UE, la sentenza della Corte costituzionale n. 180/2010, con la quale veniva dichiarata incostituzionale una legge della Regione Emilia-Romagna che attribuiva ai titolari di concessioni demaniali marittime il diritto a una proroga della durata della concessione fino ad un massimo di 20 anni, e le sentenze n. 340/2010 e n. 213/2011, con le quali veniva ribadito il precedente indirizzo con riguardo a leggi di altre Regioni. Nonostante queste chiare indicazioni pervenute dalla Corte costituzionale, non mancano tuttora significative resistenze regionali. A titolo esemplificativo, basti citare il ricorso governativo n. 47 del 2017, con il quale è stata impugnata una legge della Regione Abruzzo che prevede, tra l'altro, che, nell'esercizio delle proprie funzioni, i Comuni garantiscano che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari. Oppure, si pensi al ricorso del Governo n. 46 del 2017, con il quale è stata impugnata una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, relativa alle modalità di affidamento e alla durata delle concessioni demaniali marittime, laddove avrebbe l'effetto di restringere l'ambito di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione di concessioni demaniali marittime, limitando, di conseguenza, il gioco della concorrenza e ponendosi in contrasto con il principio di liberalizzazione.

reale ed effettivo ruolo delle Regioni, configurandole non più come soggetti di indirizzo, ma come enti di amministrazione, proprio così come sono negli anni venute a configurarsi e strutturarsi.

Senza entrare nel merito di un testo bocciato in via referendaria, vero è che formalmente il sistema delle competenze regionali veniva ampiamente ricalibrato e ridimensionato, con la scomparsa della competenza concorrente, con il riaccentramento di non poche materie e con la previsione di una, non certo efficacemente delineata, *supremacy clause*. Tuttavia, osservando la riforma in punto di definizione del ruolo della Regione, e forse volendone offrire una interpretazione in *bonam partem*, si può rilevare che era la natura della Regione che mutava. Mentre la riforma del 2001 aveva cercato di rivitalizzare il modello costituzionale originario, di una Regione con rilevanti funzioni di indirizzo politico, la riforma (tentata) del 2016 avrebbe preso atto della concreta conformazione che le Regioni avevano assunto negli anni di enti di (alta) amministrazione – o di enti che dettano le linee alle altre amministrazioni – e l'avrebbe portata alle sue, forse più estreme, ma sicuramente coerenti conseguenze.

Non c'è dubbio che formalmente la Regione avrebbe perso competenze legislative e dunque, potenzialmente, anche amministrative; tuttavia, avrebbe potuto acquisire più facilmente competenze con il meccanismo dell'art. 116 Cost., che diveniva di più facile attivazione e che imponeva, tra l'altro, ai richiedenti di trovarsi in una condizione di equilibrio di bilancio, così da incentivare comportamenti virtuosi, che sarebbero stati potenzialmente “premiati” con maggiori attribuzioni.

La Regione avrebbe avuto competenze regolamentari e di allocazione della potestà amministrativa nelle sole materie di cui all'art. 117, co. 3 Cost., ovvero quelle di sua pertinenza esclusiva o residuale. Non certo per quelle materie ove sarebbe spettata allo Stato la definizione di disposizioni generali e comuni, che pur riproponendo una situazione di sostanziale concorrenza, divergevano proprio sotto questo profilo dalla competenza concorrente.

Tuttavia, vista la natura decisamente ampia e sempre più trasversale delle competenze statali, nonché, la scomparsa della legislazione regionale di dettaglio nelle materie concorrenti, lo Stato si sarebbe visto praticamente costretto a procedere ad ampie deleghe di competenze regolamentari e amministrative in favore delle Regioni, con conseguente valorizzazione di queste attribuzioni (soprattutto della prima sostanzialmente equiparabile alla previgente legislazione regionale attuativa-integrativa), che sarebbero venute a – sostanzialmente – sostituirsi alla legislazione di dettaglio.

È da rilevare inoltre che la bocciatura di quel testo ha naturalmente prodotto delle tendenze di segno contrario, con l'attivazione da parte di tre Regioni – Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, di cui le ultime due a seguito di appositi *referendum* consultivi – di trattative con il Governo per dare vita ad un'intesa volta al conferimento di forme differenziate di autonomia, nelle forme del 3° comma dell'art. 116 Cost.¹⁷.

4. *Quale rapporto tra Regioni e Unione europea in un contesto di sostanziale “freddezza” di quest'ultima sulle tematiche sociali?*

Alla luce di quanto fino ad ora sommariamente evidenziato, diviene interessante indagare il rapporto tra Regioni e Unione europea, o meglio, più specificamente, come incide e quali riflessi produce il ruolo delle Regioni più sopra delineato nelle dinamiche eurounitarie.

Per lo studioso del diritto costituzionale, la disamina dei rapporti tra Regioni e Unione europea è sempre stata di grande interesse per molteplici ragioni: dal punto di vista delle fonti del diritto, dell'incidenza delle fonti dell'UE nelle Regioni, delle modalità di contestazione delle discipline contrastanti con il diritto europeo; dal punto di vista della formazione delle fonti europee o della loro incidenza negli ambiti regionali; dal punto di vista della *governance* europea, ovvero, della rappresentanza delle Regioni in seno all'UE, ecc.

Non v'è dubbio che di recente, uno dei temi che impatta maggiormente nei rapporti tra Regioni e Unione europea è quello dell'incidenza, ancorché indiretta, sulle prime dei vincoli alla spesa e alla finanza pubblica posti dalla seconda, considerando inoltre che, proprio in ragione di quanto sopra evidenziato, soprattutto a seguito della riforma del 2001, le Regioni sono divenute importanti centri di spesa, in quanto principali “erogatori” di servizi sociali e socio/sanitari, variamente incidenti sui diritti che “costano”, ovvero, i diritti sociali.

Per quanto concerne il ruolo dell'Unione europea, è purtroppo sotto gli occhi anche dei non addetti ai lavori e dei non giuristi, che lungi dall'essersi caratterizzata come presupposto di «un

¹⁷ In argomento, cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, in *Studi ed Interventi*, ISSIRFA, novembre 2017.

processo alto di unificazione politica»¹⁸, tale da consentire un’evoluzione del processo integrativo su base federativa, si sia mossa nella direzione di una strettissima integrazione incidente – solo o prevalentemente – sui profili economico/tributari, in funzione del “governo” della moneta, limitando grandemente, per quanto qui interessa, non solo l’autonomia di spesa, ma anche quella organizzativa di Regioni ed enti locali, ma soprattutto rischiando di compromettere la concreta erogazione di prestazioni socio/sanitarie/assistenziali, in un contesto ove difetta a livello europeo una qualsiasi attenzione al tema della solidarietà.

Peraltro, risulta alquanto singolare che, quando vengono assunte decisioni “politiche” che si muovono in un’ottica solidale e/o di condivisione di oneri, di matrice para-federale, quelle decisioni vengano poi quasi sistematicamente contestate in sede giurisdizionale da Stati che alle stesse intendono sottrarsi¹⁹.

È da rilevare, tuttavia, che, in punto di vincoli alla spesa pubblica, da ultimo, forse in ragione dell’introduzione dell’equilibrio di bilancio in Costituzione, con legge costituzionale n. 1 del 2012, che impone un obbligo di risultato e non già un pervasivo e dettagliato coordinamento finanziario, paiono configurarsi per le Regioni, soprattutto per quelle virtuose, maggiori spazi di manovra²⁰, con la garanzia che talune prestazioni sociali non possono non essere integralmente finanziate²¹. Ciononostante, pare evidente che, per quanto si possano recuperare margini di manovra in funzione di redistribuzione solidale da parte degli enti territoriali, a fronte di vincoli più elastici assunti dal legislatore nazionale, l’interlocutore principale non può che rimanere l’Unione Europea, i cui vincoli e le cui politiche paiono ancora troppo disattente, o almeno timide, di fronte alle istanze sociali/solidali.

¹⁸ Secondo la definizione che Augusto Barbera dava dei processi federativi, in A. BARBERA, *Federalismo democratico e regionalismo*, in AA.VV., *Quale federalismo? Interviste sull’Italia del futuro*, a cura di M. Sabella, N. Urbinati, Firenze 1994, 31.

¹⁹ Basti pensare alla recente pronuncia sulla ricollocazione dei migranti (Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15), che evidenzia la singolarità del processo federativo europeo dove la solidarietà viene sostanzialmente imposta per via giurisdizionale e non già decisa o imposta a livello politico. Ancor prima si pensi alle numerose contestazioni da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco dei meccanismi di solidarietà finanziaria, riportati da M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell’Unione europea*, Napoli 2016, 9-10. Da ultimo, si pensi alla contestazione da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco del c.d. *Quantitative easing*, nell’agosto del 2017.

²⁰ Si veda la pronuncia n. 65/2016, della quale si parlerà più ampiamente dopo, e quelle che l’hanno preceduta, che evidenziavano una minore intensità dei vincoli per le Regioni virtuose; cfr., a mero titolo esemplificativo, sentenze n. 272/2015, 43/2016 e 64/2016. Per una ricostruzione delle tendenze giurisprudenziali di questa fase sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino 2016, 144 ss.

²¹ Cfr., al riguardo, la sentenza n. 275/2016, concernente il caso del trasporto di studenti disabili nella Regione Abruzzo e i relativi finanziamenti che devono essere assicurati alle Province, di cui si parlerà più ampiamente dopo.

5. La stretta integrazione europea limitatamente ai profili economici, tributari e finanziari

In un'Europa che si assume essere governata dall'economia, da dinamiche economiche, piuttosto che giuridiche, a seguito dunque di questa sostanziale "ricalibratura" dei rapporti tra Regioni e Unione europea in punto di preminenza delle istanze economiche, su quelle giuridiche, ovvero delle istanze di coordinamento della spesa, se non proprio di contenimento della stessa, può essere utile partire da quella che è la *forma mentis* degli economisti su queste tematiche. Costoro ragionano di vincoli, di metodi di calcolo e di computo degli stessi, ma raramente pongono al centro delle loro riflessioni il tema dello "Stato sociale" e soprattutto quello delle articolazioni territoriali interne all'ordinamento.

Da quel punto di vista è tuttavia altrettanto evidente che l'Unione europea viene considerata una vera e propria federazione.

Da ciò nasce inevitabilmente la domanda su quale spazio possa essere riconosciuto alle autonomie territoriali interne ai singoli Paesi membri e in particolare alle Regioni italiane, nel contesto qui sommariamente evidenziato.

È innegabile, infatti, che con riguardo ai profili economici, fiscali e tributari si siano raggiunti livelli di integrazione più alti di molte federazioni. Basti pensare al c.d. "caso Taricco", ove la necessità di omologare i sistemi punitivi in materia di evasione dell'Iva correva il rischio di transitare, secondo la prima impostazione della Corte di Giustizia UE, per l'incidenza su un principio fondamentale – un c.d. controlimite – dell'ordinamento italiano in materia penale²², quando, proprio

²² Si veda al riguardo la sentenza della Corte di Giustizia dell'UE, 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco, ove il giudice europeo rilevava l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160, c. 3 e 161, c. 2 c.p., nel caso in cui derivi la sistematica impunità delle gravi frodi in materia Iva, anche se dalla disapplicazione dovessero discendere effetti sfavorevoli per l'imputato, per contrasto con gli articoli 3, 11, 25, c. 2, 27, c. 3, 101, c. 2, Cost. In conseguenza di tale pronuncia, come è noto, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 24/2017, sollevava questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia, rilevando il rischio di impatto su un principio fondamentale dell'ordinamento italiano. Alla luce di questo rinvio, l'Avvocato generale presso la Corte di Giustizia UE rilevava nelle sue conclusioni che se può rientrare nell'alveo del principio di legalità prevedere, a partire dal giorno del commesso reato, un termine oltre il quale il procedimento penale non può più essere iniziato, per contro è assolutamente indispensabile che il procedimento penale, una volta avviato, possa compiersi sino in fondo. L'unico limite temporale massimo ammissibile dovrebbe quindi coincidere con la ragionevole durata del processo ed essere pertanto valutato tenendo conto, tra l'altro, della complessità oggettiva della specifica vicenda. Diversamente ragionando, si giustificerebbe un sistema penale in cui, di fatto, i reati più gravi sono destinati a rimanere impuniti e i diritti lesi da tali reati a restare privi di tutela.

nelle realtà effettivamente e storicamente federali vengono tollerate anche sensibili differenze nei sistemi punitivi²³.

In sostanza, il c.d. “caso Taricco” è l’esempio più evidente di pervasività e di massima incidenza della disciplina eurounitaria nei confronti dei Paesi membri, in materia economico-finanziaria, con il concreto rischio di prevalenza finanche sulla necessaria condivisione di alcuni valori e principi di fondo dei contesti ordinamentali²⁴.

6. *Lo smarrimento delle ragioni fondanti il processo federativo europeo*

Con ogni probabilità, è facile rendersi conto che l’Unione europea ha smarrito la sua originaria ragione di esistenza, se solo si legge quanto lucidamente rilevava Luigi Einaudi, in uno scritto significativamente intitolato *La guerra e l’unità europea*, ove tentava di analizzare le ragioni scatenanti le due guerre che avevano sconvolto l’Europa. Nel ragionare delle «logiche conseguenze odierne di quelli che furono i connotati essenziali delle due grandi guerre combattute in Europa»²⁵, rilevava che la Società delle nazioni già dalla sua nascita risultava «colpita a morte irrimediabilmente» da un vizio capitale: quello di essere «una lega di stati indipendenti, ognuno dei

²³ Su tutte, si pensi, ad esempio, agli Stati Uniti d’America, ove in alcuni Stati della federazione è tuttora contemplata la pena di morte. Il che si rileva, tuttavia, tenendo ben presente le diverse concezioni di fondo sui diritti fondamentali, fino alle evidenti divergenze di valori, nel contesto europeo e in quello statunitense, evidenziate da J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna 2003, 21 ss., che non si limita a citare l’ipotesi della previsione della pena di morte, ma anche il diritto di detenere armi da fuoco, considerato «semplicemente inimmaginabile in Europa».

²⁴ È tuttavia interessante rilevare, con un certo sollievo, che la Corte di Giustizia (Grande Sezione del 5 dicembre 2017) ha riconosciuto la sussistenza del controlimite evocato dalla Corte costituzionale italiana, precisando che la disapplicazione non opera quando «comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell’insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell’applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato», posto che «il principio di legalità dei reati e delle pene appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri». Dal canto suo, la Corte costituzionale italiana, nell’ordinanza n. 24/2017, precisava che «nell’ordinamento italiano, come anche nell’ordinamento europeo, l’attività giurisdizionale è soggetta al governo della legge penale; mentre quest’ultima, viceversa, non può limitarsi ad assegnare obiettivi di scopo al giudice. Non si può allora escludere che la legge nazionale possa e debba essere disapplicata se ciò è prescritto in casi specifici dalla normativa europea. Non è invece possibile che il diritto dell’Unione fissi un obiettivo di risultato al giudice penale e che, in difetto di una normativa che predefinisca analiticamente casi e condizioni, quest’ultimo sia tenuto a raggiungerlo con qualunque mezzo rinvenuto nell’ordinamento». Ne deriva che «il diritto dell’Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un’uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale».

²⁵ Cfr., L. EINAUDI, *La guerra e l’unità europea*, Bologna 1986 (ed. originale Milano 1948), 43.

quali serbava intatti un esercito proprio, un regime doganale autonomo ed una rappresentanza sovrana sia presso gli altri stati sia presso la lega medesima»²⁶; in un contesto ove lo stesso Einaudi scriveva, già nel 1918 e lo ripeteva nel 1948, che «gli stati europei sono divenuti un anacronismo storico»²⁷.

Così, «la prima guerra mondiale fu la manifestazione cruenta dell'aspirazione istintiva dell'Europa verso la sua unificazione»²⁸. Divenne evidente che per la «creazione di quest'Europa, l'Italia (doveva) essere pronta a fare sacrificio di una parte della sua sovranità», poiché «il nemico numero uno della civiltà, della prosperità – ed oggi si deve aggiungere, della vita medesima dei popoli – è il mito della sovranità assoluta degli stati»²⁹.

Amaramente, conclude Einaudi chiedendosi se sia «utopia la nascita di un'Europa aperta a tutti i popoli decisi ad informare la propria condotta all'ideale della libertà? Forse è Utopia. Ma ormai la scelta è soltanto fra l'Utopia e la morte, fra l'Utopia e la legge della giungla»³⁰.

6.1. Segue: ...e la difficoltà di un approccio solidale europeo

Invece, la realtà del processo federativo europeo pare muoversi lungo altre direzioni, ancorché, sul piano formale non vi sia alcun dubbio che i popoli d'Europa siano orientati ad informare la propria condotta all'ideale della libertà. Basti pensare al preambolo della Carta dei diritti

²⁶ Così cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 44.

²⁷ Cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 45. Con grande lungimiranza rilevava che «a mano a mano che si perfezionavano le comunicazioni ferroviarie e la navigazione a vapore ed a motore prendeva il posto di quella a vela, ed i popoli erano avvicinati dal telefono, dal telegrafo con e senza fili e dalla navigazione aerea, questa nostra piccola aiuola europea apertamente palesava la sua inettitudine a sopportare tante sovranità diverse». Basti pensare a quanto queste parole sono ancor più vere di fronte al progresso del sistema delle comunicazioni, della tecnologia, dei trasporti, all'avvento di internet, ecc... Invece, seguita ad osservare che «invano gli stati sovrani elevavano attorno a sé alte barriere doganali per mantenere la propria autosufficienza economica. Le barriere giovavano soltanto ad impoverire i popoli, ad inferocirli gli uni contro gli altri, a far parlare ad ognuno di essi uno strano incomprensibile linguaggio di spazio vitale, di necessità geopolitiche, ed a fare ad ognuno di essi pronunciare esclusive e scomuniche contro gli immigrati stranieri».

²⁸ Così cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 45.

²⁹ Cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 49, il quale continua rilevando che «Questo mito funesto è il vero generatore delle guerre; desso arma gli stati per la conquista dello spazio vitale; desso pronuncia la scomunica contro gli emigranti dei paesi poveri; desso crea le barriere doganali e, impoverendo i popoli, li spinge ad immaginare che, ritornando all'economia predatoria dei selvaggi, essi possano conquistare ricchezza e potenza. In un'Europa in cui ogni dove si osservano rabbiosi ritorni a pestiferi miti nazionalisti, in cui improvvisamente si scoprono passionali correnti patriottiche in chi sino a ieri professava idee internazionalistiche, in quest'Europa nella quale ad ogni piè sospinto si veggono con raccapriccio riformarsi tendenze bellicistiche, urge compiere un'opera di unificazione».

³⁰ Così cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 50.

fondamentali, ove si afferma che l'Unione «pone la persona al centro della sua azione», ma soprattutto all'ampio riconoscimento di diritti in quel testo, finanche a persone che non siano cittadini di uno dei paesi membri³¹.

Sul piano sostanziale, è purtroppo indubbio che nella costruzione del processo federativo europeo siamo ancora molto lontani da quel “programma” di “liberazione nella libertà”, che si concretava nella possibilità offerta dalla Costituzione italiana di tenere assieme il personalismo, il pluralismo, le libertà tradizionali, i diritti sociali, una efficace dimensione garantista degli stessi e una portata programmatica. Così come efficacemente rilevato da chi³² richiama le note considerazioni di Leopoldo Elia³³ e rileva come sia «da quasi un ventennio», che «uno degli sforzi più significativi portati avanti negli studi giuspubblicistici in tema di integrazione sovranazionale è consistito nel tentativo di associare, combinare e financo implementare due orizzonti oltremodo lontani: il diritto dell'Unione europea, da un lato, e la dimensione sociale dell'esperienza giuridica, dall'altro»³⁴.

La recente crisi economica avrebbe inoltre reso evidente come sia difficile, ma soprattutto, quante resistenze vi siano a percepire realmente una dimensione sociale europea, facendo di conseguenza riemergere la dimensione “nazionale”, sia della crisi economica, sia della dimensione sociale che a quella doveva essere correlata. Il che porta addirittura a rivendicare «la salvaguardia di uno spazio di azione per gli Stati membri nella determinazione politica delle condizioni di vita economiche, culturali e sociali dei propri cittadini», che si traduce, sul piano procedurale, nella rivendicazione del «rispetto delle prerogative parlamentari di fronte ad ogni intervento finanziario di solidarietà a beneficio di altri Stati membri»³⁵.

Non manca chi evidenzia che «dividendo gli stati in creditori-virtuosi e debitori-inaffidabili, le riforme sembrano andare nel senso opposto all'obiettivo dei trattati istitutivi»³⁶, ovvero, quello di

³¹ Così cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2017, 33.

³² Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli 2016, 7.

³³ Cfr. L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente*, 1981, ora in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna 2009, 302.

³⁴ Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 7 ss.

³⁵ Basterà ricordare le ricorrenti pronunce del Tribunale costituzionale federale tedesco in occasione del Trattato di Lisbona del 2007, degli aiuti alla Grecia e del Fondo europeo di stabilità finanziaria, del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sulla stabilità, del coordinamento e della *governance* nell'unione economica e monetaria del 2012 e del programma di operazioni definitive monetarie della Banca centrale europea; cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 8-10.

³⁶ Così cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Roma 2016, 9.

«creare un'unione sempre più stretta tra i popoli europei». Al punto che vi sarebbe chi addirittura prospetta «il dubbio sulla compatibilità delle regole europee con la condizione posta dalla Costituzione italiana affinché possano aversi *limitazioni di sovranità: la parità con gli altri stati* (art. 11 Cost.)». Ciò che si sostanzierebbe addirittura in «un dubbio radicale, che cade sulla compatibilità dell'attuale assetto dell'UE con la disposizione costituzionale su cui, per più di cinquant'anni, si è costruita la legittimazione dell'adesione dell'Italia al processo d'integrazione europea»³⁷.

Sarebbe in sostanza necessario attivare un processo che consenta «di uscire dalle solidarietà *parziali* per approdare a una solidarietà *generale*, riconosciuta come principio costitutivo dell'ordine costituzionale»³⁸. Invece, come anticipato e senza potere qui entrare nel dettaglio dell'analisi, dall'Unione europea derivano primariamente vincoli di natura economico/finanziaria³⁹.

6.2. Segue: *il governo della moneta nella visione solidale di Einaudi*

Eppure, quando Luigi Einaudi ragionava di «devoluzione alla federazione del regolamento della moneta e dei surrogati alla moneta»⁴⁰, vi ragionava in termini solidaristici, di preconstituzione di vantaggi per i cittadini della federazione. Sottolineava infatti che «il vantaggio del sistema non sarebbe solo di conteggio e di comodità nei pagamenti e nelle transazioni interstatali». Per quanto altissimo, precisava che «il vantaggio sarebbe piccolo in confronto di un altro, di pregio di gran lunga superiore, che è l'abolizione della sovranità dei singoli stati in materia monetaria». Ricordava «il malo uso che molti stati avevano fatto e fanno del diritto di battere moneta» e rilevava che non poteva esserci «dubbio rispetto alla urgenza di togliere ad essi cosiffatto diritto». Quello si era ridotto in sostanza «al diritto di falsificare la moneta [...] e cioè al diritto di imporre ai popoli la peggiore delle imposte, peggiore perché inavvertita, gravante assai più sui poveri che sui ricchi, cagione di arricchimento per i pochi e di impoverimento per i più, lievito di malcontento per ogni classe contro ogni altra classe sociale e di disordine sociale», ovvero, la svalutazione della moneta⁴¹.

³⁷ Cfr. A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, cit., 10.

³⁸ Così cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 33.

³⁹ Cfr. l'interessante ricostruzione di F. DONATI, *Sovranità, democrazia e vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 7/2016, 217 ss.

⁴⁰ Cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 101.

⁴¹ Così cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 102.

È noto, infatti, che fu «la svalutazione della lira italiana e del marco tedesco» a rovinare «le classi medie e rese malcontente le classi operaie»; fu questa «una delle cause da cui nacquero le bande di disoccupati intellettuali e di facinorosi che diedero il potere ai dittatori». Ne deriva che se la federazione europea dovesse togliere ai singoli stati federati la possibilità di far fronte alle opere pubbliche «col far gemere il torchio dei biglietti, e li costringerà a provvedere unicamente colle imposte e con i prestiti volontari, avrà, per ciò solo, compiuto opera grande». Si tratterà di «opera di democrazia sana ed efficace, perché i governanti degli stati federati non potranno più ingannare i popoli, col miraggio di opere compiute senza costo, grazie al miracolismo dei biglietti, ma dovranno, per ottenere consenso a nuove imposte o credito per nuovi prestiti, dimostrare di rendere servizi effettivi ai cittadini»⁴².

Luigi Einaudi pensava dunque ad un'unione monetaria non basata unicamente sulla tassazione, ma anche sull'indebitamento, naturalmente controllato. Si avverte, infatti, nelle sue parole un riferimento a qualcosa di molto simile all'odierno "equilibrio di bilancio".

Precisa, conclusivamente, anticipando di quasi cinquant'anni il c.d. *Quantitative easing*, che se «spetterà all'autorità federale di regolare la materia monetaria, l'autorità medesima potrà, in casi particolarmente gravi, deliberare di fare emissioni particolari di biglietti circolanti o di allargare le aperture di credito da parte della Banca centrale di emissione solo nel paese dove cotal metodo di cura apparisse conveniente e potrà in tal caso stabilire saggi particolari di cambio fra i biglietti la cui circolazione sia ristretta ad un solo stato ed i biglietti aventi circolazione federale. Ma si ricorda la riserva quasi solo per memoria, essendo praticamente certo che in un grande stato federale quel metodo di cura delle crisi apparirà senz'altro sconsigliabile di fronte ad altri più efficaci, e che le crisi medesime saranno meno gravi di quel che siano in un mondo spezzettato ed irto di gelosie internazionali»⁴³.

Il che naturalmente presuppone, ma lo si intuisce bene come implicito nelle parole di Einaudi, che quel «grande Stato federale» non potrà che essere improntato a principi solidaristici.

⁴² Cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 102.

⁴³ Così cfr. L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, cit., 103.

7. La ricerca di uno spiraglio nel recupero dei margini di intervento in termini di autonomia di spesa da parte delle Regioni

Cercando di abbozzare una conclusione, che non potrà che essere solo momentanea e contingente, a fronte dell'influenza che inevitabilmente producono i cicli economici sull'autonomia di spesa e su quella organizzativa degli enti territoriali, è da rilevare che, nonostante i numerosi e persistenti vincoli di coordinamento finanziario, pare essersi affermato dal 2016 un nuovo filone nella giurisprudenza costituzionale, soprattutto a seguito della sentenza n. 65/2016, ove non solo viene definitivamente esplicitata quale condizione del coordinamento finanziario la proporzionalità del relativo intervento, ma vengono inoltre evidenziate talune altre significative novità, in termini di rafforzamento delle due citate forme di autonomia.

Vero è che la Consulta si pronuncia sempre in "seconda battuta", a seguito dell'intervento del legislatore (statale o regionale), confermandolo o annullandolo; ciononostante, è da rilevare che il dato interessante in questa fase è che pare delinarsi un circuito veramente virtuoso tra Corte costituzionale e legislatore, tale per cui, la prima inizia a porre precise condizioni al coordinamento finanziario, ma soprattutto perviene a rendere quelle condizioni precettive. Il secondo, consapevole che il tempo della c.d. legislazione della crisi è tramontato, ove si faceva più tenue una verifica di legittimità in termini di incidenza sull'autonomia di spesa e organizzativa, in presenza di esecutivi non più tecnici, ma politici, mostra di ricercare sempre nuove forme – efficaci e legittime – di coordinamento, dal carattere assai meno pervasivo.

Così, si evidenzia un intervento sussidiario dello Stato in sede di coordinamento finanziario, solo a fronte dell'inerzia regionale nell'individuazione delle modalità mediante le quali operare i previsti tagli alla spesa; la previsione del c.d. autocoordinamento da parte delle Regioni, destinato a confluire in un'apposita intesa sancita dalla Conferenza permanente, al fine di operare il riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni negli specifici ambiti di spesa; l'assegnazione dei relativi importi con d.P.C.M. ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni anche in base al PIL regionale e alla popolazione residente, in assenza dell'intesa⁴⁴.

⁴⁴ Nel caso specifico al giudizio della Corte costituzionale, il ricorso della Regione Veneto aveva ad oggetto diverse disposizioni del provvedimento recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, nonché di quello recante Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

In sostanza, a fronte di discipline che stabiliscono le modalità mediante le quali operare specifiche riduzioni di spesa, il legislatore statale acconsente all'adozione di misure alternative di contenimento della spesa corrente da parte delle Regioni, purché garantiscano risparmi comunque non inferiori a quelli dallo stesso legislatore indicati.

7.1. Segue: ... autonomia di spesa che deve essere funzionale (anche) alla salvaguardia dei diritti fondamentali? I (persistenti) riferimenti alle esigenze finanziarie nella sentenza sul trasporto dei disabili nella Regione Abruzzo

Alla luce delle citate tendenze giurisprudenziali, con specifico riguardo alle esigenze di prevalenza delle dinamiche solidali su quelle di contenimento della spesa pubblica, si è conseguentemente data una lettura di pronuncia di “rottura” rispetto alle tendenze di razionalizzazione della spesa pubblica, della sentenza n. 275/2016, che avrebbe affermato la prevalenza delle istanze di salvaguardia dei diritti fondamentali sulle esigenze di equilibrio di bilancio.

Invero, paiono proprio le esigenze di equilibrio finanziario ad aver consentito e a consentire in futuro un contemperamento e un bilanciamento tra le due citate prospettive, tra loro solo apparentemente antinomiche.

In quella pronuncia vi sono infatti due passaggi che paiono in maniera perentoria fare prevalere quella peculiare tutela di diritti sociali sulle esigenze di stabilità finanziaria, laddove la Corte precisa che «la natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, [...], 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»⁴⁵. Oppure, laddove la Consulta chiarisce di avere già avuto modo di affermare che «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio

⁴⁵ Così cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016, punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

1992, n. 104 [...], la quale attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università; e che la partecipazione del disabile al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)»⁴⁶.

Ad una lettura più approfondita si coglie in pieno la contestualizzazione della problematica rispetto a quelle della tenuta finanziaria e della garanzia della copertura finanziaria delle competenze attribuite o trasferite dalla Regione. Nel caso di specie, infatti, «il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio»⁴⁷.

È evidente, tuttavia, che l'indeterminatezza del finanziamento condiziona l'effettività di esecuzione del servizio, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, co. 3 e 4 Cost. Infatti, «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», poiché «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»⁴⁸.

Ne deriva che questa pronuncia, piuttosto che affermare l'incomprimibilità di un diritto sociale, si pone coerentemente lungo quel filone giurisprudenziale che esige la copertura finanziaria di qualsiasi competenza che venga trasferita o attribuita, poiché significativamente, basterà accennare, senza poter sviluppare la relativa problematica, che qui la Consulta ricollega l'effettività del diritto alla mera previsione di uno stanziamento di spesa, ma non entra nel dettaglio del soddisfacimento in concreto di quel diritto, mediante il *quantum* – necessario o sufficiente – di trasferimento contemplato.

⁴⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016, punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016, punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Così cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016, punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

Il che conferma che, per quanto si possano recuperare margini di manovra in funzione di redistribuzione solidale da parte degli enti territoriali, a fronte di vincoli più elastici assunti dal legislatore nazionale, l'interlocutore principale non può che rimanere l'Unione europea, i cui vincoli e le cui politiche paiono ancora troppo disattenti, o almeno timide, di fronte alle istanze sociali/solidali.

Occorre di conseguenza attivare un processo che consenta «di uscire dalle solidarietà *parziali* per approdare a una solidarietà *generale*, riconosciuta come principio costitutivo dell'ordine costituzionale»⁴⁹. Questo tema, infatti, come sopra accennato, «emerge con chiarezza nella dimensione europea» nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali⁵⁰. Così, si andrebbe oltre «la versione della solidarietà transnazionale promossa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sostanzialmente ispirata a una logica individualistica, tributaria della dimensione economica»⁵¹.

D'altra parte, considerato che un importante antidoto allo “statalismo economico” viene offerto già dagli anni '50 dal diritto europeo, che ha «neutralizzato in buona misura gli eccessi dello statalismo (della Costituzione italiana), pur nel quadro di un modello che continua a rifiutare il liberismo puro, in nome dell'economia sociale di mercato»⁵², è lecito auspicare che la progressiva adesione ai principi europei, tra i quali rientra l'equilibrio di bilancio in un'ottica solidale e di

⁴⁹ Così S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 33, che precisa: «muovendo proprio da questa constatazione, si può cogliere una ulteriore e generale valenza del principio di solidarietà – l'essere riferimento fondativo del nuovo concetto di cittadinanza, intesa come l'insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo dove essa si trova e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l'inclusione dell'altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di eguaglianza».

⁵⁰ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 33: egli sostiene che ciò impone di riprendere il «cammino verso l'universalità della cittadinanza, dalla cui realizzazione dipende la possibilità stessa di costruire un'Europa dei cittadini, e non solo dei mercati, di non avere come unico riferimento il “market citizen”, ma un cittadino pienamente inserito in un flusso di relazioni solidali».

⁵¹ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 33-34. Solo così, peraltro, «è possibile rispettare quell'idea di solidarietà affermata nel titolo IV della Carta dei diritti fondamentali, apparsa talora pallida e che, invece, offre riferimenti significativi per l'insieme dei diritti sociali e riconduce all'interno della solidarietà i temi della salute, dell'ambiente, dell'accesso ai servizi economici d'interesse generale, della tutela del consumatore, sottraendoli così a una impostazione tutta economicistica. Tutto questo assume particolare rilevanza se si considera che l'aver indicato nella solidarietà una delle “teste di capitolo” della Carta dei diritti fondamentali rappresenta una forte innovazione rispetto alla tradizionale struttura dei trattati».

⁵² Così cfr. M. OLIVETTI, *L'equilibrio possibile. Libertà e solidarietà per l'Italia di oggi*, in *Avvenire*, 10 agosto 2017, che ricorda che la “Costituzione economica” non garantisce l'economia di mercato, ma non impone l'ampliamento dell'economia pubblica; consente le nazionalizzazioni e la programmazione, ma non le rende necessarie; richiede la progressività delle imposte, ma lascia al legislatore la scelta su come configurarlo. Considerato inoltre che dal 2012 «un elemento di riequilibrio della Costituzione economica italiana è entrato nella stessa Carta, con la (controversa) costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio», conclude che se la Costituzione fosse scritta oggi «verrebbe redatta in modo diverso anche dai suoi stessi autori storici, ma essa offre un quadro sufficientemente flessibile per consentire la ricerca di equilibri adeguati fra libertà e solidarietà». Del resto, rileva che su molte politiche sociali, quali quelle in materia di assistenza sanitaria e di sistema scolastico, «la legislazione è andata ben oltre quanto imposto dagli art. 32, 33 e 34 della Costituzione».

perseguimento di obiettivi di “buona spesa”, potrà comportare l’implementazione delle spinte federative e l’emersione di una sempre più accentuata sensibilità politica europea, presupposto indispensabile per l’affermazione e il consolidamento di dinamiche solidali a livello sovranazionale.