

L'EMERGENZA NON ESTENDE LE COMPETENZE REGIONALI. SULLA PROROGA DEI CONTRATTI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Sommario

1.

Con sentenza n. 2 del 2014, depositata lo scorso 13 gennaio 2014, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla possibilità per le Regioni di reiterare, senza l'indicazione di un termine finale di cessazione, la proroga dei contratti in essere con i gestori dei servizi di trasporto pubblico locale.

La decisione presenta diversi aspetti di interesse: non tanto perché, richiamando peraltro una giurisprudenza oramai consolidata, il giudice delle leggi riconduce la competenza in questione nell'ambito del *passerpartout* «tutela della concorrenza»¹ di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.; e nemmeno perché viene fatta menzione del carattere — anche in tal caso, pacifico — di norma interposta dei vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario rispetto all'art. 117, comma 1, Cost.²

Invero, la pronuncia annotata offre taluni spunti di riflessione ulteriori: sia in quanto, contrariamente a ciò che di regola accade, nel caso di specie non è lo Stato, bensì una Regione a invocare la presenza di «circostanze eccezionali ed imprevedibili»³ legittimanti «l'adozione di provvedimenti emergenziali»⁴; sia per la sostanziale riorganizzazione che, nei diversi territori regionali, il trasporto pubblico locale sta attraversando a causa dei pesanti tagli al settore realizzati negli ultimi anni; sia infine perché recentemente è stato presentato un d.d.l. costituzionale di modifica del Titolo V⁵ che, se approvato, potrebbe — quantomeno sulla carta — prevenire l'insorgere di controversie come quella in oggetto.

2.

Procedendo con ordine, vale la pena sottolineare in breve i passaggi salienti della vicenda in commento, che origina dall'impugnazione da parte dello Stato dell'art. 82, comma 1-*bis*, della l. reg. Toscana 29

* Assegnista di ricerca in diritto pubblico nell'Università Cattolica di Piacenza. Dottore di ricerca in diritto costituzionale nell'Università Cattolica di Milano — alessandro.candido@unicatt.it

** Il presente saggio è in corso di pubblicazione sulla Rivista *Giur. cost.*, n. 1/2014.

¹ Il *leading case* in materia è costituito dalla sent. n. 14 del 2004, con la quale la Corte costituzionale ha evidenziato che l'espresso riconoscimento in capo allo Stato della tutela della concorrenza «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico» (n. 4 *Cons. in dir.*). Sul tema in oggetto cfr. A. PACE, *Gli aiuti di stato sono una forma di tutela della concorrenza?*, in *Giur. cost.* 2004, 259 ss. Sul valore della concorrenza prima della modifica del Titolo V, cfr. ID., *La Corte Costituzionale disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?*, in *Giur. cost.* 1999, 2965 ss.

² Censura questa che è stata comunque assorbita nel primo motivo di gravame, cioè l'invocata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

³ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.2 *Rit. in fatto*.

⁴ *Ibid.*

⁵ Cfr. Atto Senato n. 1429/2014. Oltre alla modifica del Titolo V, il d.d.l. cost. in questione intende radicalmente modificare la composizione e le funzioni del Senato. A fronte della sent. n. 1 del 2014, che in sostanza ha bocciato la l. 21 dicembre 2005, n. 270, è critico sulla possibilità per l'attuale Parlamento di stravolgere la forma di governo A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio AIC* 2014.

dicembre 2010, n. 65. Tale norma è ritenuta dal ricorrente illegittima poiché la Regione, al fine di garantire la continuità del servizio di trasporto pubblico locale, avrebbe consentito agli enti locali di prorogare gli accordi in essere senza precisare la durata della proroga, così violando il principio della libera concorrenza⁶.

Se infatti l'art. 5, comma 5, del Regolamento CE n. 1370 del 2007 permette all'amministrazione di «prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione», la medesima norma stabilisce che i contratti di servizio pubblico «aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni».

Sicché l'assenza di un termine certo entro il quale bandire la gara per l'affidamento del servizio rappresenterebbe una lesione della concorrenza non tollerabile: da un lato, come si diceva all'inizio, perché si violerebbero i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» di cui all'art. 117, comma 1, Cost.; dall'altro per il fatto che, in ogni caso, opererebbe in materia la competenza esclusiva (e trasversale) dello Stato sulla «tutela della concorrenza».

A quest'ultimo proposito, il giudice delle leggi non manca di richiamare la propria «costante giurisprudenza»⁷ secondo cui, quando — come nell'ipotesi in questione — l'oggetto del contendere è un servizio pubblico locale di rilevanza economica, vale a dire un servizio che incide sulle dinamiche del mercato, viene sempre in rilievo l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.⁸: ragion per cui la competenza non può non essere statale⁹.

Secondo la Corte, infatti, le questioni concernenti l'affidamento del servizio non possono ricondursi nella competenza residuale regionale in tema di trasporto pubblico locale, per quanto comunque abbiano «attinenza con detta materia»¹⁰.

È pur vero che, dal punto di vista del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, l'art. 117, comma 3, Cost., pone nella legislazione concorrente l'area delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e quella dei «porti ed aeroporti civili», non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti e, specificamente, al trasporto pubblico locale¹¹. Quest'ultimo sembrerebbe pertanto ricadere nella competenza regionale di cui al comma 4 dell'art. 117, anche in virtù del fatto che la Corte costituzionale diversi anni fa ha affermato che «[n]on vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientr[ia] nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale»¹².

Tuttavia, come accade nel caso in commento, non va dimenticato che incidono sul settore svariate competenze esclusive statali di carattere trasversale (di cui all'art. 117, comma 2) che riducono drasticamente l'autonomia regionale, quali: la «tutela della concorrenza» (lett. e); l'«ordine pubblico e sicurezza» (lett. h); la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m); la «tutela dell'ambiente» (lett. s). E, contestualmente, in questo ambito rilevano i vincoli comunitari che, mirando a impedire il crearsi di discriminazioni tra imprese, hanno dunque l'obiettivo di garantire il gioco della concorrenza.

⁶ La norma così disponeva: «[n]elle more dell'espletamento della procedura concorsuale per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma al gestore unico di cui all'articolo 90 e fino al subentro dello stesso, gli enti locali competenti provvedono, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, a garantire la continuità del servizio reiterando, anche oltre il primo biennio, i provvedimenti di emergenza emanati ai sensi del comma 1».

⁷ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.1 *Cons. in dir.*

⁸ Il *leading case* sul di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di servizi pubblici locali è costituito dalla sent. n. 272 del 2004. Sul punto cfr. Cfr. F. CASALOTTI, *Il riparto della potestà legislativa «alla prova» della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Giur. it.* 2005, 836 ss. Sia anche consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *La tutela della concorrenza come passepartout statale nella matassa ingarbugliata dei servizi pubblici locali*, in *Il dir. econ.* 2009, 383 ss.

⁹ Si tratta di un principio oramai pacifico. Ad esempio, tra le pronunce più recenti, cfr. sent. n. 46 del 2013. La dottrina sui servizi pubblici locali è sterminata. *Ex plurimis*, dopo la nota sent. n. 199 del 2012, cfr. G. BASSI, *Il nuovo quadro ordinamentale generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *App. e contr.* 2013. Con riferimento invece alla previgente disciplina del 2008, cfr. L. AMMANNATI, *Frammenti di una «riforma» dei servizi pubblici locali*, in *amministrazioneincammino.it* 2008.

¹⁰ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.1 *Cons. in dir.*

¹¹ Sul riparto di competenze in tema di trasporto pubblico locale, cfr. G. D'ALESSIO, *La «governance» del trasporto pubblico locale in relazione alle competenze di Stato, Regioni ed enti locali*, in *Studi parl. e di pol. cost.* 2011, 189 ss.

¹² Sent. n. 222 del 2005, n. 4 *Cons. in dir.*

Si tratta tra l'altro di principi che, proprio con riguardo all'ipotesi del rinnovo o della proroga automatica di concessioni, sono stati recentemente affermati dalla Corte costituzionale con sentenza n. 171 del 2013¹³. Anche in quella circostanza, sia pure in tema di demanio marittimo e con riferimento alla Regione Liguria, il giudice delle leggi ha statuito che il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni pone delle barriere all'ingresso di nuovi operatori nel mercato e lede pertanto «l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e)»¹⁴.

In realtà simili assunti erano già stati espressi nel 2011 anche con riguardo al trasporto pubblico locale¹⁵.

Da tali considerazioni deriva dunque la dichiarazione di illegittimità costituzionale della menzionata norma toscana, che ha prodotto «una distorsione nel concetto di concorrenza, ponendosi in contrasto con i principi generali stabiliti dalla legislazione statale»¹⁶.

3.

Se quello sopra illustrato è il quadro di riferimento entro il quale si muovono i giudici di Palazzo della Consulta, pare a questo punto interessante dare atto della strategia difensiva posta in essere dalla Regione Toscana, la quale — ben sapendo a parer di chi scrive che la materia oggetto del contendere ricade nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. — articola la propria difesa invocando il complessivo quadro di incertezza normativa ed economico-finanziaria presente.

È in questo difficile contesto che, sottolinea la Regione, si innesta la normativa regionale di riforma del trasporto pubblico locale¹⁷, con la quale la Toscana ha addirittura anticipato le scelte legislative nazionali e, pur avendo avviato la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio, non è riuscita a portarla a termine «per l'aggravarsi della crisi economica finanziaria che ha prodotto un'ulteriore ed impreveduta riduzione dei fondi statali per il trasporto pubblico locale»¹⁸.

In altri termini, la Regione addebita il proprio intervento in tema di proroga degli affidamenti (in scadenza nel 2010) al periodo emergenziale e ai tagli al settore del trasporto pubblico locale, che hanno comportato la necessità di riprogrammare le risorse disponibili sul bilancio regionale e, conseguentemente, un rinvio dell'espletamento delle procedure di gara.

A questo proposito, giova ricordare che, in effetti, negli ultimi anni lo Stato ha progressivamente — e notevolmente — ridotto i propri investimenti destinati al trasporto pubblico locale¹⁹, la cui efficienza non può evidentemente prescindere dalla disponibilità in capo alle Regioni e agli enti locali di risorse finanziarie adeguate a garantire quella che, dopo la sanità, rappresenta la principale fonte di spesa regionale²⁰.

Si aggiunga inoltre che, se sulla base del «decreto Burlando»²¹ lo Stato è chiamato a redigere con le Regioni gli accordi di programma²², queste ultime svolgono un ruolo centrale — di programmazione, coordinamento e controllo — rispetto alle politiche dei trasporti regionali e locali, operando attraverso i piani regio-

¹³ Per mero errore materiale, nella decisione che si annota viene richiamata la sentenza n. 173 del 2013, anziché la n. 171 del 2013. Cfr. n. 2.2.1 *Cons. in dir.*

¹⁴ Sent. n. 171 del 2013, n. 3 *Cons. in dir.*

¹⁵ Cfr. sent. n. 123 del 2011 e, in particolare, n. 8.1 *Cons. in dir.*

¹⁶ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.3 *Cons. in dir.*

¹⁷ Si fa riferimento alla l. reg. Toscana 29 dicembre 2010, n. 65.

¹⁸ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.1 *Rit. in fatto.*

¹⁹ Sul questo tema, si rinvia ad A. CANDIDO, *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali, in amministrazioneincammino.luiss.it* 2014.

²⁰ Cfr. il Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, in www.cassadp.it 2013, 44. Per un quadro sul trasporto pubblico locale, si rinvia al contributo di A. CABIANCA, *Il trasporto pubblico locale ai tempi della crisi: il punto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 ed il decreto c.d. spending review (d.l. n. 95/2012)*, in *federalismi.it* 2012.

²¹ Trattasi del noto d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, emanato in attuazione dell'art. 4, comma 4, lett. a), l. 15 marzo 1997, n. 59.

²² Trattasi di strumenti di raccordo tra amministrazioni finalizzati a definire la quantità e gli *standard* di qualità dei servizi. Gli accordi di programma sono definiti dall'art. 34, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

nali dei trasporti (PRT) e i programmi triennali dei servizi (PTS)²³. Da ultimo, quanto al finanziamento del settore, si prevede tuttora il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse trasferite dallo Stato mediante fondi (di seguito richiamati) istituiti a vario titolo.

Proprio a questo riguardo, basti ricordare l'art. 21 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, che: ha previsto lo stanziamento di una somma non superiore a 314 milioni di euro in favore delle Regioni ordinarie per le esigenze connesse all'acquisto del materiale rotabile²⁴; ha inoltre istituito un Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (anche ferroviario), con una dotazione di 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2011, fondo incrementato a 800 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012²⁵.

In seguito, la legge di stabilità 2013 ha disciplinato il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (anche ferroviario) nelle Regioni ordinarie (c.d. Fondo Nazionale Trasporti)²⁶. Si tratta di un fondo che, alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, copre in verità una spesa pari soltanto a circa 4,9 miliardi di euro, mentre l'intero settore del trasporto pubblico locale richiederebbe addirittura tra i 6,3 e i 6,6 miliardi di euro²⁷.

Ciò significa che le Regioni sono tenute a integrare l'importo mancante (per un ammontare di 1,4-1,7 miliardi di euro), con conseguenti forti differenziazioni territoriali e, nella maggior parte dei casi, con aumenti tariffari significativi e con sensibili riduzioni dei servizi offerti²⁸.

Ad esempio, per fronteggiare la drastica riduzione dei trasferimenti statali nel settore dei trasporti, la Toscana ha posto in essere politiche di *spendingreview* proprio con la l. reg. n. 65 del 2010, che — tra le altre cose — ha modificato la rete dei trasporti pubblici locali, rimodulando le corse con bassa frequentazione e, senza operare tagli lineari, ha tentato di rafforzare i servizi urbani e metropolitani (dove ci sono più residenti e maggiori funzioni), nonché i servizi per pendolari e studenti. Inoltre, la Regione ha ridotto l'età media dei bus circolanti (da 12 a 8 anni), ha previsto un sistema tariffario unico e integrato per l'intera rete regionale²⁹ e, allo stesso tempo, ha ridotto da 108 a 101,6 milioni di km la rete totale garantita³⁰.

Il quadro tracciato mostra una situazione di incertezza sulle risorse disponibili per il trasporto pubblico locale che è tale, secondo la Regione resistente, da produrre «la totale paralisi di ogni pur minima programmazione del servizio, data l'impossibilità di aggiudicare la gara senza conoscere «se, quando e quante risorse sar[ebbero state] disponibili»³¹. Quindi, prosegue la Regione, «il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, ha solo cercato di evitare il rischio di interruzioni nello svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale»³²; interruzioni che in caso contrario vi sarebbero state, per via dell'impossibilità, in mancanza della necessaria copertura finanziaria, di attivare i nuovi affidamenti entro il 2010.

In effetti, a fronte dei numerosi tagli al settore dei trasporti pubblici locali avvenuti negli anni passati, la legge di stabilità 2014 ha previsto all'art. 1, comma 50, di stanziare ulteriori 500 milioni di euro per il triennio 2014-2016, di cui: 100 milioni di euro all'anno per il triennio da destinare al trasporto su gomma; 200 milioni di euro per il 2014 da destinare all'acquisto di materiale rotabile ferroviario³³.

Ciononostante, il riferimento alla crisi e alle conseguenti difficoltà programmatiche regionali non convince la Corte, la quale è ferma nel ritenere che, in ogni caso, le questioni concernenti l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale rientrino nella materia-obiettivo «tutela della concorrenza». Così che «è solo

²³ Su questo tema, risulta interessante lo studio realizzato dalla Fondazione Filippo Caracciolo, *Il trasporto pubblico locale in Italia. Stato, prospettive e confronti internazionali*, in www.fondazione-caracciolo.aci.it 2012.

²⁴ In attuazione di tale norma, cfr. il d.m. 4 dicembre 2012, con il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ripartito le risorse tra le diverse Regioni a Statuto ordinario.

²⁵ Il Fondo è stato poi incrementato a seguito della modifica introdotta con l'art. 30, comma 3, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214.

²⁶ Si tratta dell'art. 1, comma 301, della l. 24 dicembre 2012, n. 228.

²⁷ Ci si riferisce sempre alle Regioni a Statuto ordinario.

²⁸ Cfr. il menzionato Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, cit., 46.

²⁹ Vale a dire, un unico biglietto per utilizzare bus, treni regionali, tranvie e traghetto.

³⁰ Cfr. in particolare gli artt. 82-91 della legge regionale in questione.

³¹ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.1 *Rit. in fatto*.

³² *Ibid.*, n. 2.2 *Rit. in fatto*.

³³ Si fa riferimento alla l. 27 dicembre 2013, n. 147. Con particolare riguardo al problema degli affidamenti, l'art. 1, comma 375-bis della legge di stabilità 2014 dispone che le società destinatarie di affidamenti nel settore del trasporto pubblico locale non conformi alla disciplina dell'Unione europea in materia e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019 non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata. L'esclusione non si applica tuttavia nei confronti delle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale.

il legislatore statale che, in base all'ordinamento costituzionale italiano, deve farsi carico di eventuali problemi emergenziali»³⁴.

4.

Mentre si scrive, la Commissione Affari costituzionali del Senato sta discutendo sul menzionato d.d.l. cost. n. 1429 che, riformando il Titolo V (e stravolgendo radicalmente il Senato), tocca anche il settore dei trasporti. In particolare, leggendo la bozza di proposta di modifica dell'art. 117, ciò che più colpisce è l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e la previsione di due sole potestà normative.

Da un lato, vi sarebbe una competenza esclusiva statale — con possibilità di delega alle Regioni — ampliata attraverso l'aggiunta di un nutrito gruppo di materie «e funzioni»³⁵, incluse le «grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale»³⁶. Dall'altro, invece, si confermerebbe la potestà residuale regionale con riferimento a ogni materia «o funzione» non espressamente riservata alla potestà esclusiva statale. Tuttavia, tale competenza verrebbe limitata da una clausola di flessibilità (*rectius*, di supremazia), posto che sarebbe salva la possibilità per lo Stato di «intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale».

Si tratterebbe, in altri termini, di un meccanismo di snodo volto a ricostituzionalizzare il criterio dell'interesse nazionale, sì da consentire allo Stato, quando lo ritenga opportuno, di avocare a sé qualsivoglia materia di spettanza regionale.

Senza entrare troppo nel merito della bozza di riforma costituzionale, si può comunque osservare che, ove la modifica dovesse essere approvata, il previsto riaccentramento delle competenze nelle mani dello Stato comporterebbe quantomeno un riallineamento della Costituzione scritta con quella dal 2001 ad oggi effettivamente vigente³⁷, oltre a un probabile ridimensionamento dei conflitti tra Stato e Regioni.

Se questa è la prospettiva *de iure condendo*, tornando all'oggi e, in particolare, alla sentenza n. 2 del 2014, emerge *apertis verbis* che la crisi economico-finanziaria non può essere utilizzata dalle Regioni per derogare al riparto di competenze in vigore. Anzi, il periodo emergenziale rappresenta secondo la Corte un'ulteriore giustificazione delle spinte centripete che stanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale post riforma del Titolo V³⁸.

Ad esempio, secondo il giudice delle leggi, la crisi rappresenta una ragione sufficiente «per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa»³⁹. Non è vero invece il contrario, sì che la Regione non può scegliere di prorogare *ad libitum* gli affidamenti in essere con i gestori di servizi pubblici, nemmeno in una situazione di obiettiva difficoltà economico-finanziaria come quella attuale, dato che solo lo Stato, appunto, può «farsi carico di eventuali problemi emergenziali»⁴⁰.

Tra l'altro, con l'aggravarsi dell'emergenza, la Corte costituzionale è stata ancor più netta nell'affermare che «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato de-

³⁴ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.3 *Cons. in dir.*

³⁵ Così si stabilisce nella bozza di modifica dell'art. 117 Cost. proposta.

³⁶ *Ibid.* Già la Commissione per le riforme costituzionali aveva messo in evidenza la necessità di trasferire alcune materie — tra cui i trasporti — dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato. Si rinvia alla relazione della Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2013, spec. p. 51.

³⁷ Cfr. anche R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, nel *Forum quad. cost.* 2014, 3. Tra le prime osservazioni alla bozza di riforma costituzionale, cfr. anche F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it 2014; L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, *ibid.*; M. LUCIANI, *Nota sul d.d.l. sul superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione*, *ibid.*; A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive de iure condito e de iure condendo*, in federalismi.it 2014.

³⁸ Ha recentemente parlato di «forza centripeta» ancor più marcata che nel passato G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, in www.cortecostituzionale.it 2014, 2.

³⁹ Sent. n. 273 del 2013, n. 4.3 *Cons. in dir.*

⁴⁰ Sent. n. 2 del 2014, n. 2.3 *Cons. in dir.*

ve esercitare la [...] competenza legislativa esclusiva»⁴¹, che in quel caso riguardava i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali.

Tanto premesso, per chiarezza va detto che, sebbene dal 2008 in avanti molti degli interventi statali in settori riservati alla competenza regionale siano stati giustificati alla luce del periodo di emergenza, in realtà il processo di riaccentramento delle funzioni era già in atto da molto tempo⁴². Il punto è che una delle ragioni del sempre più palese ritorno al centralismo è indissolubilmente legata alla cultura del Paese, posto che in Italia il principio autonomista non ha mai avuto radici ampie e profonde nella cultura politica e nell'opinione pubblica generale.

Si tratta di un circostanza da sempre presente nelle diverse fasi del regionalismo italiano, che è soltanto divenuta ancor più nitida in un periodo di crisi come quello attuale, in cui la tutela dei diritti costituzionali — specie se finanziariamente condizionati — rischia di vacillare e affievolirsi. Da ciò deriva anche, quale conseguenza immediata, un'ulteriore limitazione del già ridotto margine di autonomia finanziaria delle autonomie locali⁴³, come dimostra il fatto che, invocando le esigenze di coordinamento della finanza pubblica (materia sinora oggetto di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.)⁴⁴, si sono moltiplicate le decisioni dei giudici di Palazzo della Consulta «giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni»⁴⁵.

Per comprendere la portata restrittiva di tale principio, basti ad esempio pensare che, in presenza di esigenze di contenimento della spesa, la Regione in *deficit* e soggetta a piani di rientro non può in ipotesi nemmeno riconoscere livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale (come una provvidenza economica in favore dei propri cittadini), in quanto ciò significherebbe violare il dovere solidaristico imposto dall'art. 2 Cost., avvantaggiando indebitamente i propri residenti rispetto agli altri cittadini⁴⁶.

Del resto, sostiene in altra occasione il giudice delle leggi, «[a]utonomia non significa [...] potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione»⁴⁷, sì che, rispetto al problema di coordinare la finanza pubblica, diventa «recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia»⁴⁸. Ragion per cui, le Regioni non potrebbero perseguire la finalità — pur apprezzabile — del contenimento della spesa pubblica invadendo la sfera di competenza riservata al legislatore statale⁴⁹.

Il quadro tracciato costituisce una conferma dello squilibrio oggi esistente nel sistema regionale italiano, «cui la Corte stessa tenta con fatica di porre rimedio nei casi singoli, con l'inevitabile episodicità delle pronunce giurisdizionali»⁵⁰ dovuta a un modello di riparto delle competenze inadeguato.

Invero, nella pronuncia annotata gli «aggiustamenti e rattoppi»⁵¹ posti in essere dal giudice delle leggi per colmare le lacune del Titolo V paiono meno evidenti rispetto ad altri casi, collocandosi la decisione nel solco di un giurisprudenza pacifica che — ponendosi in continuità con l'univoco filone di sentenze della Corte di giustizia — da tempo sottolinea il principio dell'indispensabilità dello strumento della gara quale meccanismo di promozione e di tutela della concorrenza⁵².

E poi c'è la crisi, che la Toscana vorrebbe utilizzare quale titolo di giustificazione del proprio intervento di deroga al riparto di competenze di cui all'art. 117. Ma, come lascia intendere la Corte, questo in alcun caso può costituire un problema della Regione.

⁴¹ Sent. n. 62 del 2013, n. 6.2 Cons. in dir.

⁴² Si rinvia 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.

⁴³ Con riguardo al rapporto tra crisi economica ed erosione del principio di leale collaborazione in seguito alla l. cost. n. 1 del 2012, cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli 2012.

⁴⁴ Il recente d.d.l. cost. di riforma del Titolo V intende spostare la materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

⁴⁵ V. G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, cit., 3.

⁴⁶ Sent. n. 104 del 2013.

⁴⁷ Sent. n. 219 del 2013, n. 14.4 Cons. in dir. Sul concetto di autonomia, sia consentito un rinvio alle osservazioni e alla bibliografia contenuta in A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012, 105-112. Ex plurimis, cfr. anche L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni* 2012, 849 ss.

⁴⁸ Sent. n. 219 del 2013, n. 14.4 Cons. in dir., cit.

⁴⁹ Sent. n. 91 del 2013, con commento di S. PARISI, *Se lo stato non impugna una legge regionale, un motivo ci sarà? Vicende normative della deroga alle incompatibilità professionali*, nel *Forum quad. cost.* 2013.

⁵⁰ V. G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, cit., p. 2.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ex plurimis, cfr. sent. n. 339 del 2011.