

**GLI INCENTIVI REGIONALI ('CONDIZIONATI') ALLE IMPRESE,  
TRA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA E ART. 120 COST.**

di Paola Torretta

1. Nella sent. 391/2008 la Corte costituzionale prende in esame la disposizione della l.r. Puglia che, in attuazione del Programma operativo plurifondo per gli anni 1994-1999, mira ad incrementare gli investimenti nel campo del turismo, riservando incentivi alle imprese del settore (art. 47, Il c., l.r. 14/1998).

L'aspetto che pone in dubbio la compatibilità della norma denunciata con la Carta fondamentale attiene alla previsione che subordina l'accesso alle agevolazioni destinate alla strutture turistico-ricettive pianificate nel territorio regionale alla condizione che l'impresa richiedente abbia ogni sede della propria attività (non solo quella operativa, ma anche quella legale ed amministrativa) all'interno dei confini regionali.

In ordine ai presupposti che legittimano il sindacato di costituzionalità, la Corte sposa la tesi del giudice rimettente – il TAR Puglia – sotto tutti i profili adottati. La disposizione oggetto di verifica – che, pur essendo stata abrogata dall'art. 56 della l.r. 14/1998, risulta ancora applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio principale - non appare essere passibile di interpretazione adeguatrice, "stante la perentorietà della sua formulazione testuale, che esige la compresenza, nel territorio regionale, di tutte e tre le sedi (amministrativa, legale ed operativa) dell'impresa"<sup>1</sup>. E nemmeno può essere disapplicata per conflitto con la normativa comunitaria, avendo la disciplina censurata effetti meramente interni che non interferiscono con gli obiettivi perseguiti sul piano sovranazionale.

Anche sul piano del merito, il Giudice delle leggi condivide l'impostazione che il giudice *a quo* assegna alla censura di costituzionalità: ritiene, cioè, che una previsione legislativa diretta ad incentivare con finanze pubbliche lo sviluppo economico e sociale di una porzione del territorio nazionale possa, al limite, prescrivere, come titolo per l'assegnazione delle forme di aiuto legislativamente individuate, che gli imprenditori destinatari del contributo stabiliscano in quello spazio geografico la sede operativa della propria attività, ma non anche ulteriori condizioni capaci di legare in altre forme il beneficio al territorio di riferimento.

Simili restrizioni si tradurrebbero in una discriminazione nell'eguale garanzia della libertà economica ed all'eguale libertà di circolazione delle persone e dei servizi nel Paese (artt. 3, 41 e 120 Cost), per effetto di vincoli protezionistici privi di un ragionevole fondamento, in

---

<sup>1</sup> Tuttavia, è da segnalare che il ricorrente del giudizio principale mette in luce come la disposizione impugnata sia "stata oggetto, da parte della giurisprudenza amministrativa, di una diversa interpretazione, "costituzionalmente orientata", coerente all'obiettivo che la ricaduta dei benefici finanziari rimanesse all'interno della Regione, così da ritenere che la predetta norma non può che fare riferimento alla sede effettiva e direzionale e non anche alle altre sedi".

quanto non radicati nell'esigenza di tutelare interessi di rilievo costituzionale che possano bilanciare una tale previsione restrittiva.

Si legge, infatti, nella pronuncia che “La *ratio* dei finanziamenti pubblici, finalizzati alla incentivazione di attività economiche, è certamente quella di agevolare lo sviluppo sociale ed economico del territorio regionale”. A questa prospettiva di scopo occorre rapportare la misura legislativa discriminante e, pertanto, dalla relazione costi-benefici che si instaura fra provvedimento limitativo e obiettivo dallo stesso atteso il Giudice costituzionale ricava che “rispetto a questa finalità, la necessità dell'esistenza nel territorio regionale di tutte e tre le sedi dell'impresa non è funzionale, risultando sufficiente la sola presenza *in loco* di una sede operativa”.

2. L'intreccio di disposizioni della Carta fondamentale assunto a parametro del giudizio è in grado di esprimere significati normativi che si indirizzano alla tutela di una pluralità di interessi costituzionali: i contenuti e lo spirito di ciascuno dei precetti invocati (il principio di eguaglianza, la libera iniziativa economica, il divieto di limitare la circolazione delle persone e dei beni o l'esercizio di una attività lavorativa) danno vita, combinandosi tra loro, ad un articolato sostrato assiologico essenziale per riuscire a tenere in piedi l'attuale assetto regionalistico dato alla forma di Stato repubblicana, coniugando valori quali libertà (in questo caso economiche), eguaglianza e differenziazione.

Quanto alla tutela della iniziativa economica (art. 41 Cost.), l'orientamento della Corte è consolidato nel ritenere che la libertà del singolo in merito alla organizzazione dell'impresa debba necessariamente comprendere anche “la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articularla in un territorio più vasto, all'interno della stessa Regione o anche oltre i confini di questa”. Il profilo della garanzia di una autonoma e incondizionata scelta dell'ubicazione dell'impresa ne costituisce, infatti, una dimensione costitutiva non comprimibile, se non sulla base di solidi argomenti giustificativi<sup>2</sup>.

Ne consegue che il rapporto con il luogo in cui il soggetto intende svolgere la propria attività imprenditoriale (o mestiere, o professione) non può condizionare l'esercizio della

---

<sup>2</sup> Così sent. 362/1998, nella quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l.r. Lombardia n. 27/1996 in quanto subordinava ad autorizzazione l'esercizio della attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo. Allo stesso modo, nella successiva sent. 54/2001, riguardante una disposizione analoga contenuta nella l.r. Sardegna n. 13/1988, si afferma che “... gli uffici, le sedi secondarie non costituiscono entità separate dall'azienda, né centro autonomo di imputazione di interessi economici distinti da quelli che fanno capo all'imprenditore, sicché l'autorizzazione conseguita dall'impresa non può non estendersi alle filiali che l'imprenditore intenda aprire sul territorio nazionale”. Infine, un'ulteriore battuta d'arresto a misure protezionistiche introdotte dal legislatore regionale in merito all'apertura di filiali di impresa viene posta con la più recente sent. 375/2003, nella quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale marchigiana nella parte in cui prevedeva che ai fini dell'apertura di filiali nella Regione, il titolare di un'agenzia di viaggi dovesse integrare il deposito cauzionale già versato al momento della autorizzazione (ad opera di altra Regione), qualora non fosse pari a quello richiesto dalla stessa Regione Marche per il rilascio della autorizzazione alle proprie agenzie (art. 5 e 14 l. r. 41/1997, come modificato dall'art. 4 l.r. 8/2000).

libertà che in essa si esprime (e ad essi intrinseca), non potendo integrare un fattore di un trattamento diversificato (di favore o di sfavore) nei confronti del medesimo<sup>3</sup>.

Uguaglianza e libertà nell'esercizio di una attività economica sembrano poi incontrarsi nell'art. 120, I c. Cost., nei suoi contenuti garantistici della circolazione di cose e persone e del diritto di svolgere un impiego o mestiere su tutto il territorio nazionale. Ecco allora che la trama che lega i disposti costituzionali richiamati importa altresì che la "localizzazione territoriale" di un'impresa non possa costituire, ad avviso della Consulta, motivo di trattamento normativo differenziato.

Riguardo proprio a quest'ultimo profilo, occorre precisare però che, nonostante la formula della disposizione da ultimo citata rimandi ad una preclusione per qualsiasi azione o provvedimento diretti ad ostacolare "in qualsiasi modo" il transito di soggetti e beni tra Regioni, la Corte si è posta su una linea di tendenziale continuità con la propria giurisprudenza pregressa, riproponendo lo schema argomentativo al quale, in via prevalente<sup>4</sup>, si è affidata trovandosi ad affrontare questioni di legittimità costituzionale promosse in riferimento al parametro costituzionale considerato<sup>5</sup>.

Si tratta di uno scrutinio di ragionevolezza in cui la disciplina regionale restrittiva della libertà di circolazione viene vagliata sotto tre profili valutativi<sup>6</sup> articolati a) sull'accertamento sulla legittimità dell'intervento legislativo regionale in base al riparto materiale individuato dall'art. 117 cost.; b) sulla verifica della effettiva esistenza di un interesse concorrente con il principio di libera circolazione e, infine, c) sul grado di commisurazione fra il sacrificio imposto a quest'ultimo ed il perseguimento della contrapposta esigenza collettiva di carattere primario<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Sul punto, v. A. PUBUSA, *Art. 120 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 457.

<sup>4</sup> Una eccezione rispetto a questa tendenza è rappresentata dalla sent. 505/2002, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4129 ss., commentata da C. BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120 della Costituzione*, p. 4140 ss.

<sup>5</sup> Solo nelle sue prime pronunce il Giudice delle leggi sembra affidarsi ad una interpretazione dell'art. 120 Cost. da cui ricava un divieto assoluto ed inderogabile alla introduzione, ad opera della legge regionale, di ogni sorta di limite al libero transito di persone e cose nel territorio del Paese (cfr. corte cost. 6/1956, in *Giur. cost.*, 1956, p. 586 ss. e 15/1960, in *Giur. cost.*, 1960, p. 147 ss.). Un parziale mutamento di questo indirizzo sembra però affermarsi già dalla sent. 13/1961, in *Giur. cost.*, 1961, p. 83 ss., nella quale il giudizio sulle limitazioni disposte con legge regionale assume i contorni del controllo di ragionevolezza, con lo scopo di ritenere incompatibili con il dettato costituzionale le sole limitazioni che si palesino come arbitrarie perché prive di un fondamento giustificativo che sorregga la differenziazione normativa introdotta.

<sup>6</sup> Si tratta del c.d. giudizio "articolato in tre gradi", secondo il modello inaugurato dalla sent. 51/1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 388 ss.

<sup>7</sup> Chiarisce in modo illuminante al citata sent. 51/1991 che "il divieto imposto a ciascuna regione dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione (...) non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose. Il potere delle regioni di disciplinare e, quindi, di limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni e, infatti, connaturato allo svolgimento dell'autonomia politica e amministrativa delle regioni stesse" La Corte individua negli artt. 16, 41 e 42 i titoli costituzionali che autorizzano anche interventi regionali limitativi della libertà di circolazione delle persone e dei beni e, pertanto, ritiene che "gli "ostacoli", di cui parla l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, consistano in limiti che senza alcun fondamento costituzionale finiscono per restringere in qualsiasi modo il libero movimento delle persone e delle cose fra una regione e l'altra. Ciò significa, in somma sintesi, che l'esigenza di una disciplina regionale differenziata non può spingersi fino al punto di porre barriere o

Già nella sentenza 207/2001 la Corte aveva giudicato non conforme alle logiche della ragionevolezza (art. 3 Cost.) ed al divieto di ostacolare la circolazione di persone e servizi nel Paese (art. 120 Cost.) il presupposto della presenza nel territorio regionale di una “adeguata ed efficiente organizzazione aziendale”, richiesto dalla l.r. Valle D’Aosta n. 12/1996 (art. 23) per accedere ad un albo regionale di preselezione finalizzato alla partecipazione a gare per l’affidamento di appalti di opere pubbliche.

Anche in quell’occasione, la condizione imposta dal legislatore regionale risultava priva di fondamento giustificativo, non essendo spiegabile né “su alcuna ragione tecnica” – in termini di particolare qualificazione delle aziende aspiranti all’iscrizione all’albo suddetto -, né sul piano della rispondenza ai canoni di buon andamento e di efficienza che governano l’azione amministrativa. Come sottolineava la decisione, infatti, “è evidentemente ben possibile che anche imprese aventi sede ed organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari (...) per assicurare un’efficiente esecuzione degli appalti”<sup>8</sup>.

Tornando perciò alla questione degli incentivi previsti dalla legge pugliese, se la compatibilità con i divieti contenuti nell’art. 120 Cost., e con i valori cui esso va indirettamente a tutelare (la libera iniziativa economica e l’uguaglianza delle posizioni di lavoro in ambito nazionale), richiede che qualsiasi limite all’accesso ad aiuti pubblici all’attività imprenditoriale sia diretto ad una generalità di soggetti solo astrattamente individuata - senza che possano essere condizionati da un particolare legame dei soggetti riceventi con il territorio - e sia ragionevolmente sorretto da una esigenza imperativa meritevole di protezione costituzionale<sup>9</sup>, nella fattispecie ora in esame una restrizione dell’esercizio della attività turistico-ricettiva che vada oltre il requisito di pretendere la

---

impedimenti ingiustificati e arbitrari alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni”. In un ritorno sulla questione (Corte cost. 264/1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 88 ss.), è la stessa Consulta ad interpretare il parametro individuato nell’art. 120 Cost. nel suo “riferirsi all’arbitrarietà di impedimenti privi di una razionale giustificazione in rapporto alla limitazione di un diritto costituzionalmente previsto”. In dottrina, per questa tesi v. A. PUBUSA, *Art. 120 Cost.*, op. cit., p. 451, per il quale sono pertanto da ascrivere all’oggetto del divieto sancito dall’art. 120 II c. Cost. (ora confluito nel I c. del nuovo testo) solo le limitazioni «che appaiono “artificiose”», vale a dire quelle che creano «impedimenti arbitrari in quanto non fondati su un ragionevole motivo connesso ad altri valori costituzionali».

<sup>8</sup> Cfr. Considerato in diritto punto 5. Per un commento alla decisione v. E. VALLANIA, *Albo Di preselezione regionale e libera prestazione di servizi*, in *Le Regioni*, 2002, p. 129 ss., per il quale “è molto probabile che anche imprese aventi sede ed organizzazione stabile fuori dal territorio regionale abbiano i requisiti tecnico-organizzativi per assicurare una efficiente e concorrenziale esecuzione degli appalti”. La stessa argomentazione viene riproposta con la sent. 440/2006, nello scrutinio di legittimità (conclusosi anche in questo caso con una pronuncia di accoglimento) sulla l.r. Valle D’Aosta n. 19/2005, nella parte (art. 25) in cui contempla la “migliore idoneità di localizzazione, determinata sia in valore assoluto sia in relazione all’organico, cioè come rapporto tra numero totale di dipendenti e numero di dipendenti iscritti presso la sede regionale della cassa edile” come requisito preferenziale per la selezione dei due terzi dei candidati da ammettere alla procedura ristretta per l’affidamento di lavori pubblici di interesse regionale.

<sup>9</sup> In tal senso C. MAINARDIS, *Art. 120 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti*, vol. III, Torino, Utet, 2006, pp. 2386-2387.

‘territorialità’ dello svolgimento dell’impresa, appare sproporzionata all’interesse perseguito.

La subordinazione del beneficio ad un collegamento esclusivo e totalmente qualificante con l’ambito regionale sembra infatti eccessivo rispetto alla finalità di promuovere lo sviluppo economico del luogo, istanza costituzionalmente apprezzabile con la quale, però, la *ratio* dell’articolata limitazione prevista non appare pienamente coerente e, quindi, idonea a superare indenne uno stretto scrutinio di ragionevolezza.

Sarebbe pertanto stato sufficiente condizionare l’ammissione ai contributi pubblici alla localizzazione dello svolgimento dell’attività economica, mentre non può ritenersi adeguato lo schema di erogazione concepito dalla legge regionale portata in giudizio.

Se un limite-presupposto chiamato a selezionare la partecipazione a risorse pubbliche può essere contemplato, e non essere in contrasto con la tutela costituzionale del diritto di ciascuno di svolgere una attività imprenditoriale in ogni parte del Paese, ciò che non appare ammissibile, e che decreta l’illegittimità costituzionale dell’art. 47, Il c. l.r. Puglia, è la configurazione di un titolo di accesso al beneficio che discrimini gli aspiranti in ragione della ubicazione regionale della residenza del soggetto richiedente e della amministrazione dell’impresa, in aggiunta alla territorialità (necessaria e legittima) del suo ambito di esercizio.

In altri termini, qualsiasi misura legislativa che sia retta dall’intento di accrescere lo sviluppo di una particolare zona del Paese deve essere congegnata in modo tale da non trasformarsi in un vincolo protezionistico che ostacoli, all’interno dei confini di una Regione, la libera prestazione di servizi di natura imprenditoriale anche da parte di soggetti residenti in altra Regione<sup>10</sup>. L’intento è quello di evitare che singole aree territoriali possano trarre beneficio da un “arbitrario privilegio” che finisce per creare disparità geografiche tra cittadini<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Sul punto, anche sent. 440/2006, cit., p. 4465 ss. e 64/2007, in *Giur. cost.*, 2007, p. 616 ss., con cui la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, III e IV c. l.r. Umbria 26/2005, a norma del quale costituisce criterio preferenziale per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio e all’ampliamento dell’attività commerciale la previa titolarità di un’altra grande struttura di vendita nel territorio regionale. Tale disposizione si configura, in effetti, come una misura a contenuto protezionistico che, senza un ragionevole motivo, limita la libera prestazione di servizi di natura imprenditoriale su tutto il territorio nazionale, in violazione degli artt. 3 e 41 Cost. Nella stessa decisione il Giudice delle leggi ha altresì sancito che non contrasta, invece, con i medesimi principi l’art. 2, I c., della legge umbra, il quale, allo scopo di promuovere insediamenti commerciali destinati al recupero di piccole e medie imprese già operanti in ambito regionale, dispone che, nella realizzazione di una grande struttura di vendita che abbia la forma di un centro commerciale, il trenta per cento della superficie di detta struttura debba essere riservato in favore di piccole e medie aziende e, di questa, il quindici per cento a quelle già operanti sul territorio regionale da almeno cinque anni. Ad avviso della Consulta, detta previsione “non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza, in quanto, pur derogando, peraltro in misura limitata, al criterio della parità che deve caratterizzare l’assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell’intervento regolatorio”. La disciplina regionale è cioè strutturata in modo tale da rispondere all’esigenza di salvaguardare le piccole e medie imprese già presenti nella Regione, al fine di “consentire a queste ultime (...) di adattarsi all’evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività”.

<sup>11</sup> Con riguardo al principio di eguaglianza, appaiono ancora attuali le riflessioni di M. SCUDIERO, *Note sull’art. 120 della Carta costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, pp. 542-543, per il quale i divieti contemplati dall’art. 120 sono accomunati dalla *ratio* di “impedire che la Regione costituisca privilegi a favore



3. Non è richiamata dalla Corte ma appare utile a comprendere il concetto da ultimo espresso una recente pronuncia – la n. 14 del 2004<sup>12</sup> – con cui il Giudice delle leggi è intervenuto a dirimere il contenzioso Stato-Regioni con riguardo all'esercizio della potestà legislativa in tema di disciplina della concorrenza (art. 117, II c. lett. e) Cost.).

Trovandosi a dover chiarire il significato e le implicazioni di questa “materia non materia” o “competenza trasversale”<sup>13</sup>, la Consulta non esclude la possibilità che la legislazione regionale possa avere ad oggetto la regolamentazione dei rapporti economici, in quanto individua nelle politiche per la concorrenza alcuni risvolti necessariamente affidati allo Stato e altri settori di normazione che, invece, possono essere attribuiti alla legge della Regione.

Appartengono al primo ambito gli “strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese”, vale a dire gli “strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e (...) risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico”; la potestà legislativa regionale (residuale e ripartita) può invece legittimamente esplicarsi nella forma di “interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”.

A quest'ultimo riguardo, la Corte chiama in causa il disposto dell'art. 120, I c. Cost. e lo affianca, questa volta, all'art. 117, II c. lett. e), con la scopo di rendere evidenti le conseguenze che il sostegno pubblico al mercato può far ricadere sullo sviluppo armonioso e territorialmente uniforme delle attività economiche e su un assetto di libera concorrenza. Un equilibrio che può addirittura essere minacciato da misure pubbliche di natura promozionale.

Come si legge nella pronuncia, “non può essere trascurato che sullo sfondo degli aiuti pubblici alle imprese vi è la figura dell'imprenditore con le relative situazioni di libertà di iniziativa economica, che postulano eguali *chances* di accesso al mercato e, nell'ipotesi di aiuti pubblici, *standard* minimi di sostegno”<sup>14</sup>.

degli elementi locali”, anche nell'ottica di scongiurare ogni minaccia al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, il quale risulta garantito, nella sua dimensione “sostanziale” anche mediante i limiti costituzionali diretti a che “le comunità parziali non determinino un turbamento alla vita economica del Paese, impedendo che il movimento di persone e di cose si svolga nel suo ambito secondo le leggi economiche”. Richiamando le osservazioni di questo A., anche I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 17 ss., analizza l'art. 120 Cost. come clausola di salvaguardia del “rapporto tra popolo e territorio” che si manifesta “nell'intento (...) di evitare l'eventualità che una fonte regionale possa intercettare la pienezza del rapporto tra cittadino e territorio”, al fine di scongiurare “il rischio che il territorio possa essere totalmente asservito ad interessi locali in contrasto col suo rilievo nei confronti del popolo”.

<sup>12</sup> In *Giur. cost.*, 2004, p. 237 ss.

<sup>13</sup> Per questa definizione v, in particolare, Corte cost. 282/2002, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012 ss.

<sup>14</sup> Così sent. 14/2004, cit. p. 237 ss.

L'accostamento dell'art. 120 Cost con la garanzia di una economia di mercato aperta e libera, e allo stesso modo con l'art. 41 Cost., non può che far riflettere sul limite che la diversificazione territoriale delle competenze normative e delle discipline regionali incontra con riguardo ad istanze di natura unitaria radicate direttamente in un assetto di interessi costituzionalmente protetti<sup>15</sup> che consente il contemperamento della autonomia riconosciuta agli enti territoriali con l'unità (e sovranità) dello Stato, la libertà economica e l'uguaglianza degli operatori sul mercato.

Un complesso di principi in cui risiede, infatti, la sostenibilità delle dinamiche non solo giuridiche e politiche, ma anche economiche, del disegno costituzionale di valorizzazione delle autonomie, in quanto il venir meno di tali presupposti arriva, in ultima analisi, a provocare la frantumazione delle garanzie effettive di posizioni giuridiche riconducibili alla istanza (ultima e indivisibile) che fa della tutela della persona la finalità primaria di ogni ordinamento giuridico statale (sia esso configurabile come unitario, regionale o federale).

4. Da qui, il passo all'analisi dell'art. 120, I c. Cost. anche nella sua valenza di clausola di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento<sup>16</sup> sembra davvero breve.

I lavori preparatori del disposto nella sua formulazione previgente – confermata anche nella versione novellata dalla riforma del Titolo V – evidenziano infatti come l'obiettivo sottostante il precetto costituzionale fosse legato all'esigenza di evitare che “egoismi locali” potessero creare squilibri fra zone territoriali, così da rischiare di compromettere l'omogeneo sviluppo economico dell'intero Paese<sup>17</sup>.

Dalla norma costituzionale potrebbe così ricavarsi anche un contenuto normativo che pare avvicinarsi al principio della *Bundestreue* proprio dell'ordinamento tedesco. Tra i significati che sono riconducibili ad un più ampio concetto di fedeltà verso l'assetto federale della Repubblica, in veste di canone informatore dei rapporti tra *Bund* e *Länder* e tra *Länder* in merito alle modalità di svolgimento delle rispettive competenze, vi è quello che impone a ciascun membro della Federazione di esercitare le prerogative ad esso riservate senza compromettere gli interessi degli altri soggetti che ne sono parte.

La norma suddetta - inespressa, ma intrinseca alla struttura dello Stato 'composto'<sup>18</sup> – sarebbe pertanto diretta ad impedire che atteggiamenti orientati a perseguire interessi

---

<sup>15</sup> Appropriate risultano le parole di F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, p. 89, secondo cui “... la *tutela della concorrenza* compare tra gli oggetti di potestà legislativa statale, irrompendo nel catalogo dei valori collegati all'attività dell'impresa e sgombrando il campo da ogni equivoco circa la sua rilevanza costituzionale”.

<sup>16</sup> Cfr. A. PUBUSA, *Art. 120 Cost.*, op. cit., p. 445 che annovera fra “I principi che costituiscono il fondamento ed il presupposto” della richiamata norma costituzionale (sia nella formulazione originaria sia nel testo novellato del comma I) anche “il principio unitario” che contempera “quello dell'autonomia” e, conseguentemente, “l'esigenza di eguaglianza” in rapporto a “quella di differenziazione della disciplina su scala regionale”.

<sup>17</sup> In tal senso, C. MAINARDIS, *Art. 120 Cost.*, op. cit., p. 2380, cui appartiene l'espressione virgolettata.

<sup>18</sup> Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, *passim*.

meramente 'localistici', tanto del potere centrale quanto delle entità federate, possano danneggiare l'equilibrio dei rapporti istituzionali e le dinamiche solidaristiche che reggono l'ordinamento.

In altre parole, quando l'esplicarsi delle potestà ripartite fra centro e periferia manchi di legittime ragioni giustificative, si palesa un "uso arbitrario" di funzioni pubbliche che incide sulle logiche della lealtà e del reciproco rispetto fra enti autonomi su cui è fondata la costruzione federale<sup>19</sup>.

Ritornando al piano interno, tali considerazioni non sembrano discostarsi dai parametri con cui la Corte costituzionale italiana 'misura' la compatibilità con la Carta fondamentale dell'intervento legislativo regionale che intenda stabilire una differenziazione su base autonomistica: si pensi alle formule sulla non arbitrarietà, non eccessività o, in sintesi, non irragionevolezza del ricorso alla discrezionalità del decisore politico.

In sostanza, non appare lontano dallo spettro di contenuti impressi nell'art. 120, I c. Cost. anche un ruolo di norma di chiusura che si inserisce nella caratterizzazione articolata del sistema (art. 5 e 114 Cost.) e mira ad impedire che l'accentuazione della dimensione regionalista (e ora neoregionalista, o federalista, che dir si voglia) nella ripartizione territoriale delle funzioni pubbliche possa arrivare a pregiudicare l'assetto unitario della Repubblica nel suo ordine giuridico ed economico.

Non a caso, questa istanza di tutela unitaria, sottesa (fra le altre) al I comma dell'art. 120, sembra pervadere anche il suo capoverso, nel quale la previsione di poteri sostitutivi del Governo appare potersi configurare come un *continuum* (nonché prolungamento garantistico) dell'assetto valoriale espresso all'apertura della disposizione costituzionale in commento.

Gli interessi collettivi (nonché i presupposti) che legittimano un intervento sostitutivo statale convergono, infatti, tutti verso una finalità comune, da rintracciarsi nell'esigenza di assicurare che alcuni valori e beni costituenti la matrice unitaria caratterizzante lo Stato sociale repubblicano (l'apertura all'ordinamento internazionale e comunitario, la garanzia della sicurezza e dell'incolumità pubblica, l'effettività dei diritti civili e sociali nei loro livelli essenziali e l'unità giuridica ed economica del Paese) ricevano un grado uniforme di protezione non condizionato dalle vicende legate al frazionamento territoriale del potere<sup>20</sup>. Si tratta, in altre parole, di un'ulteriore misura tesa a salvaguardare l'assetto di valori e di

<sup>19</sup> Sul tema si veda l'interessante saggio di A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995, che, alla luce di una attenta analisi della giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, illustra il «criterio della "considerazione reciproca" (gegenseitige Rücksichtnahme)» in termini di «dovere di decidere tenendo presenti anche gli interessi altrui» (p. 52) e di «contenimento degli egoismi dei membri della federazione» (pp. 68-69).

<sup>20</sup> Per questa lettura dell'art. 120 Cost. v., fra i tanti, F. GIUFFRÈ, *Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (c.d. legge "La Loggia")*, in *Forum Quad. cost.*, 2003, pp. 1-2; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 80 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del governo nella Legge n. 131 del 2003*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, p. 1995 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 133 ss.



interessi che dà corpo e contenuto alla natura “indivisibile” della identità Repubblicana (art. 5 Cost.)<sup>21</sup>, nonché legittimazione all’ordinamento nel suo complesso.

La stessa Corte costituzionale sembra avallare detta impostazione.

Nella sent. 43/2004 assegna all’art. 120, II c. Cost. il compito “di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (...) come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione”.

La chiave interpretativa prescelta dalla Consulta ravvisa “un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l’unità e la coerenza dell’ordinamento”. Ecco allora che l’art. 120, II c. Cost. diviene un perno fondamentale dell’intera architettura regionalistica e in questa veste è chiamato a “fa[re] dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze” per impedire che spinte autonomistiche (o protezionistiche, come nel caso in esame) non giungano a provocare un inammissibile sacrificio di “interessi unitari”<sup>22</sup>.

Richiamando ancora una volta l’esperienza del federalismo tedesco, una simile lettura dei poteri sostitutivi statali rimanda alla regola, esplicitata dall’art. 72, II c. GG, che individua nella *Konkurrierende Gesetzgebung* la clausola unificante dell’intero sistema. Con tale precetto la Legge Fondamentale consente al Parlamento federale di legiferare in materia di potestà legislativa ripartita per “la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell’unità giuridica o economica”<sup>23</sup>.

Un parallelo che, per la verità, rimane ancora in parte sfumato, in quanto resta al momento ancora tutto da definire il contenuto dell’intervento che l’art. 120, II c. Cost. affida al Governo per quanto concerne le funzioni esercitabili in via sostitutiva<sup>24</sup>. Inoltre, la

---

<sup>21</sup> La quale, come afferma A. D’ALOIA, *Eguaglianza e diritto del lavoro. Frammenti di un dibattito*, Introduzione a Id. (a cura di), *Lavoro lavoro eguaglianza*, Parma, MUP, 2006, p. VIII, è, prima di tutto, inscindibilità di valori e di condizioni che si riconoscano “coessenziali al nostro modello di democrazia costituzionale”.

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost. 236/2004, commentata da C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Forum Quad. cost.*, 2004, p. 1 ss. e R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004, p. 1 ss. La correlazione fra il principio dell’unità giuridica ed economica ed il limite dell’ “interesse nazionale” è sottolineato da F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, op. cit., p. 90.

<sup>23</sup> Su cui v. A. D’ATENA, *Poteri sostitutivi e Konkurrierende Gesetzgebung*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2003, p. 1 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, p. 891.

<sup>24</sup> Il nodo che ancora rimane da sciogliere attiene alla possibilità dell’Esecutivo di sostituirsi all’ente inadempiente anche attraverso una attività di produzione legislativa. La l. 131/2003 ha infatti solo parzialmente risolto in senso positivo a tale quesito, sancendo all’art. 8 che il Governo può adottare anche provvedimenti normativi, senza tuttavia specificarne il rango. Si sono pertanto divise le opinioni della dottrina in merito alle competenze governative in cui può sostanzarsi la sostituzione. Per una ricostruzione

similitudine non può essere piena nemmeno sotto il profilo della natura della funzione sostitutiva che, in virtù della norma costituzionale tedesca, assume il carattere della definitività e non della provvisorietà come, invece, accade per le attività espletate in ottemperanza dell'art. 120, II c. Cost. La *Konkurrierende Gesetzgebung*, una volta attivata, non comporta la cedevolezza dell'atto in cui si è manifestata, traducendosi in una stabile deroga in merito alla "titolarità" della competenza che va ad investire<sup>25</sup>.

Ma, in ogni caso, il paragone ora riportato consente di mettere ancor più in evidenza il collegamento fra i due commi dell'art. 120 Cost., anche servendosi della lentezza della giurisprudenza costituzionale tedesca. Analizzando alcune delle più recenti decisioni del *Bundesverfassungsgericht* che hanno avuto ad oggetto l'interpretazione dell'art. 72 II c. GG, si può infatti osservare come anche i Giudici di *Karlsruhe* abbiano colto il fondamentale intreccio che lega il libero scambio di beni e la libera circolazione delle persone con la tutela dell'unità economica dell'ordinamento.

Nell'orientamento espresso dal Tribunale costituzionale tedesco, il diritto dei *Länder* può avere ad oggetto la disciplina di rapporti economici, ma si riconosce altresì che "Discipline differenziate tra i *Länder* possono però erigere barriere e ostacoli per il traffico economico nel territorio federale e possono in particolare distorcere la distribuzione del potenziale (umano e materiale) economico". Ne consegue che "L'emanazione di leggi federali per la salvaguardia dell'unità economica risponde all'interesse dello Stato nel suo complesso, cioè all'interesse comune della Federazione e dei *Länder*, quando discipline dei *Länder* o la loro inerzia recano con sé notevoli pregiudizi all'intera economia".

Il principio della coesione economica emerge, quindi, in termini di valore che necessita di essere sottratto ad un esercizio dell'autonomia legislativa dei *Länder* che si spinga fino ad introdurre differenziazioni normative capaci di limitare le transazioni di carattere economico ed il libero esercizio del lavoro sul territorio federale<sup>26</sup>.

L'istanza di tutela della unità economica che autorizza l'intervento della legislazione federale appare pertanto (al pari del potere sostitutivo nel nostro sistema) intrinsecamente

---

attenta dei vari indirizzi sul punto v. C. MAINARDIS, *Art. 120 Cost.*, op. cit., pp. 2390-2392.

<sup>25</sup> A meno che non sia lo stesso *Bund* a 'restituire' la disciplina della materia al diritto dei *Länder*, qualora non sussistano più i presupposti che hanno legittimato l'intervento della legge federale (art. 72, III c. GG). Sul punto A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e Konkurrierende Gesetzgebung*, op. cit., p. 1. Per un approfondimento del tema v. B. PIEROTH, *art. 72*, in H. JARASS, B. PIEROTH, *Grundgesetz Kommentar*, München, 2004, p. 870 ss.

<sup>26</sup> I passi riportati sono contenuti in BVerfGE 106, 62, *Altenpflege*, del 24.10.2002, e tradotti da A. GRAGNANI (in <http://www.issirfa.cnr.it/1005,949.html>). Specificando il significato dell'"unità economica", la decisione puntualizza inoltre che tale clausola "... risponde all'interesse unitario quando si tratta di conservare la capacità di funzionamento dello spazio economico della Repubblica federale attraverso l'emanazione di diritto unitario a livello federale. (...) Necessità attinenti all'unità economica nel senso di cui all'art. 72, secondo comma GG possono pertanto giustificare il ricorso alla competenza legislativa della Federazione per tutte le materie indicate nell'art. 74, primo comma, GG (...)". Il concetto espresso in questa pronuncia (su cui v. i commenti di F. PALERMO, *La Giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2001-2002*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3331 ss. e di E. BUOSO, *L'art. 72, Il comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, 2003, p. 959 ss.) è poi ripreso anche in BVerfGE 110, 141, *Kampfhunde*, del 16 marzo 2004, su cui v. sempre E. BUOSO, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c.*, *Grundgesetz*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1225 ss.; BVerfGE 111, 10, del 9 giugno 2004 e, infine, 111, 226 del 27 luglio 2004.

intrecciata alla responsabilità – una e non scindibile fra più centri di imputazione – cui è legata la garanzia di libertà fondamentali dell'individuo e di esigenze collettive costituzionalmente protette. Una responsabilità che può risiedere solo presso lo Stato federale nella sua unitarietà, attraendo verso il centro anche ogni potestà decisionale sulla politica economica che investa la globalità del territorio e l'uguaglianza dei diritti ad essa correlati.

LE REGIONI