

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **2**

**2009 • ANNO XXX  
marzo/aprile**

---

---

**Poteri pubblici e sviluppo economico  
locale**

**Atti del convegno I.s.g.re.  
Udine, 14 novembre 2008**

---

---

**POTERI PUBBLICI E SVILUPPO ECONOMICO LOCALE**

**ATTI DEL CONVEGNO I.S.G.RE., UDINE, 14 NOVEMBRE 2008**

---

- 203** Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche / *Roberto Bin*
- 213** Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale / *Marco Cammelli*
- 229** Come le Regioni conoscono la loro realtà (la realtà economiche e sociali del proprio territorio)? / *Francesco Merloni*
- 243** Territori e interessi economici: le “politiche dei luoghi” per lo sviluppo locale / *Carla Barbati*
- 261** Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica / *Marco Dugato*
- 273** La cooperazione territoriale come risorsa economica / *Leopoldo Coen*
- 295** Università e ricerca come risorsa economica. La rivoluzione dell’intelligenza / *Gianmario Demuro*
- 303** L’alimentazione come risorsa economica / *Paolo Borghi*
- 325** I servizi pubblici nel sistema locale: una risorsa economica contesa / *Giuseppe Piperata*
- 343** Politiche per il lavoro e sviluppo economico / *Marina Brollo*
- 359** Tutela della concorrenza e federalismo fiscale / *Glauco Nori*
- 369** Conclusioni / *Sergio Bartole*

## **Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche**

---

*di Roberto Bin*

### **Sommario**

1. Le “materie”: equivoci e aporie. – 2. Ragionare per politiche, non per materie. – 3. Gli obiettivi dell’incontro.

### **1. Le “materie”: equivoci e aporie**

Uno dei limiti più rilevanti della riforma del Titolo V della Costituzione è di aver mantenuto fermo l’impianto originale della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, impianto basato sui cataloghi delle “materie”. È stato un errore (del resto replicato dalla tentata riforma costituzionale del 2006, bocciata dal referendum costituzionale) perché non si è tenuto conto dell’esperienza maturata in precedenza.

L’elenco delle materie contenute nell’art. 117 nel suo testo originario, così come gli elenchi formulati dagli Statuti speciali, avevano registrato un evidente fallimento nella loro funzione di strumenti di delimitazione delle competenze. Le materie erano indicate attraverso “etichette”, le quali però, come osservava Livio Paladin, dicono poco o niente, sono una “*pagina bianca*”<sup>(1)</sup> che ha bisogno di essere scritta e nulla suggerisce neppure sulle *modalità* e le *procedure* della scrittura. La scrittura dei “contenuti” dei recipienti contraddistinti dalle etichette costituzionali è però un’attività ad elevato tasso di discrezionalità “politica”, cioè legislativa. Siccome però le “etichette” sono scritte in Costituzione a garanzia di un ordine delle competenze non modificabile *ad libitum* dal legislatore ordinario, la Corte costituzionale ha dovuto trattenere a sé la competenza a controllare

---

(1) L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 3 ss., 39.

se le leggi rispondevano alla distribuzione delle competenze segnata in Costituzione, ed intraprendere perciò un'opera incessante di ridefinizione dei contenuti, decidendo di volta in volta se la competenza oggetto di conflitto ricadesse o meno nel "contenitore" indicato così sommariamente nel testo costituzionale.

Ma l'opera di definizione delle materie ha preso inizio essenzialmente dalle scelte del legislatore. Sia i trasferimenti delle funzioni del 1972, sia quelli del decreto legislativo 616 (e in fondo anche i più recenti decreti "Bassanini"), hanno operato "ritagli" nelle materie elencate dal vecchio 117 Cost., escludendo dal trasferimento settori, funzioni, compiti che lo Stato ha trattenuto a sé: altrettanto è avvenuto con le norme di attuazione degli Statuti speciali. La giustificazione di questi "ritagli" è stata sempre ispirata dall'esigenza di preservare l'"interesse nazionale". Anche quando non era lo stesso elenco di materie del 117, a specificare che la competenza regionale si fermava alla parte *"di interesse regionale"* della "materia" (*"tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale"*, *"viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse nazionale"*), la Corte ha chiarito che *"per tutte (le materie) vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica"* <sup>(2)</sup>. Valutare quali "materie" siano da sussumere sotto la medesima "espressione linguistica", cioè sotto la stessa "etichetta" impiegata dalla costituzione, implica quindi un'attività di ricostruzione degli interessi coinvolti e di qualificazione degli stessi in base al livello di governo competente. La Corte era chiamata a valutare se l'affermazione che una determinata funzione è *"d'interesse nazionale"* – e richiede perciò una disciplina unitaria – fosse o meno ragionevole: una sorta di giudizio di ragionevolezza svolto alla stregua del *"variabile livello degli interessi"* (quello *"nazionale"*, quello *"regionale"* e quello *"esclusivamente locale"*),

---

(2) Sent. 138/1972.

che costituiva l'antesignano del criterio di sussidiarietà.

L'inversione della tecnica di enumerazione delle materie compiuta dalla riforma costituzionale del 2001 ha mutato i termini del problema quantomeno perché li ha resi molto più complessi. In passato i decreti di trasferimento delle funzioni alle Regioni individuavano e delimitavano le attribuzioni partendo dalla ricognizione delle strutture burocratiche ministeriali e delle funzioni che ognuna di esse esercitava; le funzioni venivano perciò trasferite insieme alle strutture amministrative e – almeno in via di principio – al personale; le “materie” assumevano perciò una consistenza abbastanza precisa, quasi “fisica”. La “materia” veniva segmentata in una serie di sottomaterie e funzioni, ognuna delle quali poteva essere trasferita con specifiche ripartizioni di compiti tra livelli di governo e precisi vincoli procedurali a tutela di interessi non disponibili da parte delle Regioni e degli enti locali (per esempio, il parere della Sovrintendenza o il nulla osta dell'autorità di P.S.).

Oggi, nel nuovo ordinamento, le cose non sono più così. Né le materie elencate nell'art. 117.2, come competenza “esclusiva” dello Stato né, in buona misura, quelle “concorrenti” dell'art. 117.3, possiedono una consistenza definita, e neppure possono essere riferite ad una precisa struttura ministeriale o sono organizzate in uno specifico corpo normativo. Non esiste un ministero dell'“ordinamento civile”, né questo corrisponde tutto e solo al codice civile<sup>3</sup>; non esiste una direzione ministeriale dei “livelli essenziali”, né una cui siano intestati il “governo del territorio”, le “professioni” o l'“ordinamento delle comunicazioni”.

Ancor meno chiaro è come sia possibile determinare quali materie restino affidate alla competenza regionale: ciò vale anche per le Regioni speciali, in forza della “clausola di maggior favore” contenuta nell'art. 10 della legge cost. 1/2003. È vero che, in linea di principio, alle Regioni spettano tutte le materie

(3) Si veda a tale proposito la sent. 282/2002. Sull'argomento cfr. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, in questa Rivista 2001, p. 1343 ss.; V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.* 2002, p. 553 ss.

non attribuite, in via esclusiva o concorrente, allo Stato, ma ciò crea problemi di delimitazione dei confini e delle responsabilità difficilissimi da risolvere. Rovesciare la tecnica di enumerazione delle competenze ha quindi avuto una vistosa conseguenza sotto il profilo delle tecniche di definizione delle materie: mentre nel vecchio ordinamento il trasferimento delle funzioni alle Regioni (e agli enti locali) significava staccare un mattone preciso dall'edificio complessivo delle funzioni pubbliche, tutte in principio attribuite allo Stato, oggi l'edificio non c'è più; esistono le macerie della vecchia enorme legislazione di settore, che continua ad operare in attesa della legislazione regionale, ed esistono alcuni schizzi progettuali del nuovo fabbricato delle competenze statali, tutti o quasi ancora da tradurre in progetto operativo. Oggi non dovrebbe essere più sostenibile che, *“se per materia si intende ciò che è oggetto di disciplina, nessuna materia può dirsi interamente sottratta alla fonte statale”* <sup>(4)</sup>; ma ciò solo se si dà bado allo schizzo di progetto contenuto nel riformato art. 117.

Da un lato, quindi, l'effetto più vistoso della riforma del 2001 è la “specializzazione” della competenza legislativa dello Stato, che può occuparsi soltanto delle materie specificamente assegnategli dall'art. 117 a titolo “esclusivo” o “concorrente”. Dall'altro, la perdita di “fisicità” delle materie conduce a ragionare sempre meno in termini di “oggetti”, di “funzioni”, di “competenze”, perché le etichette usate in Costituzione sono sempre più difficilmente interpretabili come riferite a “contenitori” (cioè configurabili *“come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata”* <sup>(5)</sup>), adatti a separare gli oggetti e le funzioni, e sempre più in termini di obiettivi comuni, di aree in cui gli interventi si incrociano perché inseguono interessi diversi o perché perseguono lo stesso interesse (per esempio, il “valore costituzionale” della tutela ambientale) muovendo da prospettive diverse.

Questa trasformazione del concetto stesso di “materia” era

---

(4) Così CRISAFULLI, citato dal L. PALADIN, *op. cit.*, p. 7.

(5) Anche questa espressione si trova nella sent. 407/2002.

già in atto prima della riforma costituzionale, come testimonia la vasta giurisprudenza sul principio di leale cooperazione: ma con la riforma diventa la regola, anziché l'eccezione, e perciò i casi di concorrenza, di sovrapposizione ed anche di scontro tra gli interventi dello Stato e quelli delle Regioni si moltiplicano e divengono a loro volta "normali". Diversamente dal passato, però, questi casi non possono essere più retti dal criterio della prevalenza gerarchica dello Stato, ma devono essere risolti secondo criteri diversi. Ancora una volta la Corte costituzionale ha dovuto assumersi l'onere della loro elaborazione.

## 2. *Ragionare per politiche, non per materie*

Non intendo affatto procedere alla consueta ricostruzione delle linee tracciate dalla giurisprudenza costituzionale. Mi preme invece sottolineare questo aspetto, che la stessa Corte costituzionale, vestale istituzione dell'ordine costituzionale, è venuta ad attenuare – e talvolta a demolire – la portata regolatrice degli elenchi costituzionali delle materie. Quando la Corte parla di "materie – non materie" o di materie "trasversali", quando scopre il risvolto legislativo del principio di sussidiarietà, quando – come avviene nella maggioranza dei casi che è chiamata a decidere – avverte che l'oggetto della legge (statale o regionale che sia) sottoposta al suo giudizio non ricade in un'unica materia, ma è al centro di "un intreccio di interessi", e quindi di competenze: in tutti questi casi la Corte ci sta avvertendo che ragionare "per materie" non è un metodo produttivo, non è una prospettiva adeguata con cui affrontare i problemi che la politica, e quindi le leggi, è chiamata a risolvere. Ma c'è un'alternativa?

Un suggerimento ci viene dall'Unione europea. Per definire le competenze delle istituzioni comunitarie, il Trattato istitutivo non ricorre ai tradizionali elenchi di "materie", ma fissa invece obiettivi e finalità che devono essere perseguiti dalle istituzioni attraverso specifiche "politiche". La struttura "funzionalistica" del Trattato traspare già dai primi articoli, in cui si indicano i

“compiti” della Comunità e i relativi strumenti (Art. 2. *“La Comunità ha il compito di promuovere nell’insieme della Comunità, mediante l’instaurazione di un mercato comune e di un’unione economica e monetaria e mediante l’attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli artt. 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche...”*). Le competenze delle istituzioni comunitarie non sono organizzate per “materie” statiche e predeterminabili, ma hanno un carattere spiccatamente dinamico, in quanto finalizzate al raggiungimento graduale di determinati obiettivi, e quindi anche una marcata forza espansiva, di estensione degli strumenti messi a disposizione delle istituzioni che ne sono titolari. Per cui difficilmente le disposizioni del Trattato servono a delimitare con una certa esattezza i margini dell’attribuzione. In ciò assomigliano molto alle “materie-funzione” o “materie-valore” – per usare il linguaggio impiegato dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V – quali la “tutela della concorrenza” o la “tutela dell’ambiente”: anche queste sono materie “dinamiche” – per usare il linguaggio della Corte costituzionale – consistono cioè in ‘politiche’ rivolte ad obiettivi, non in contenitori predefinibili. E così è anche per la materia “sviluppo economico”, materia non elencata da alcun comma dell’art. 117.

Il problema è però che queste materie “dinamiche” urtano contro la statica delle strutture burocratiche. Non solo i decreti di trasferimento risentono della organizzazione amministrativa delle competenze, ma anche le leggi: e non solo quelle statali, perché del fenomeno risente anche la legislazione regionale. Le leggi sono preparate per lo più dagli uffici dell’esecutivo, depositari delle conoscenze necessarie e dell’esperienza “di settore”. Ma ciò favorisce una visione statica, circoscritta alle competenze attribuite, legata alla “materia”. Spesso le leggi regionali hanno seguito gli alvei segnati dalla legislazione statale precedente, hanno “ministerializzato” le competenze, le politiche, la legislazione.

Non è un caso che le Regioni poco siano ancora riuscite a fare nelle “nuove materie” indicate nell’elenco delle competenze concorrenti: mancano spesso le strutture amministrative e i

“modelli legislativi” forniti dalla legislazione statale. Ancor di più ciò si avverte nelle cd. “materie residuali”, quelle cioè che l’art. 117.4 Cost. riconosce, senza distinguerle, alla competenza del legislatore regionale. Tra esse vi sono ovviamente le “vecchie” materie concorrenti (il “turismo”, l’“artigianato”, il “commercio” ecc.), tutte alimentate dalle consolidate strutture amministrative di settore. Ma come può la Regione affrontare temi legislativi del tutto nuovi, o politiche che richiedano una visione “dinamica” e i cui obiettivi non rientrano tutti o in prevalenza nell’orizzonte delle competenze delle strutture amministrative attuali?

Un tema legislativo che ogni Regione dovrebbe affrontare, specie in periodi di grave recessione come questo, è lo sviluppo economico. Non è certo una materia “nuova”, ma semplicemente non è una “materia”. Il d.P.R. n. 616 l’organizzava come “settore organico”, ma anche questa ottica era legata ad una visione statica e burocratica delle competenze: industria, agricoltura, artigianato e commercio o turismo rientravano – proprio come “materie” – nel “settore organico”, ma sono sempre e solo questi gli strumenti dello sviluppo economico? Gli anni, i decenni passano e gli strumenti dello sviluppo restano (burocraticamente) gli stessi? Il presupposto da cui nasce l’incontro di oggi è che a questa domanda bisogna dare una risposta nettamente negativa.

### 3. *Gli obiettivi dell’incontro*

Non stupisca che nessuna delle materie classiche del settore organico “sviluppo economico” sia oggetto di una relazione nel nostro convegno. È una scelta deliberata. Lo “sviluppo economico”, ha osservato la Corte costituzionale, non è una materia: “la locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie”<sup>(6)</sup>. Per una volta cerchiamo di dimenticare la divisione delle

(6) Sent. 165/2007.

materie e ragioniamo di una “politica”, anzi di “politiche” di sviluppo; dimentichiamo il problema della divisione delle attribuzioni legislative tra Stato e Regione e ragioniamo di obiettivi: questo è lo spirito che ha guidato l’organizzazione dell’incontro.

I temi prescelti hanno tutti una caratteristica comune, non sfiorano le materie che tradizionalmente sono rubricate come “sviluppo economico”. Tuttavia esse giocano un ruolo importante in un “politica” di sviluppo. L’istruzione universitaria e la ricerca scientifica (di cui parla il prof. G. Demuro) sono materie su cui la Regione vanta un certo numero di competenze e sono voci decisive della competitività dell’economia italiana. L’alimentazione (che verrà trattata dal prof. Paolo Borghi) è una (confusa) competenza concorrente, ma è anche una delle prime voci dell’economia regionale quasi in ogni parte d’Italia. Quanto le politiche del lavoro (di cui ci parlerà la prof. M. Brollo) possano influenzare lo sviluppo economico è fin troppo evidente; forse meno evidente, ma certo non meno rilevante è l’importanza che riveste la politica dei servizi pubblici (ce ne parlerà il prof. Piperata) sia sul piano delle risorse economiche sia sull’attrattività dei territori.

I territori, appunto. Il territorio è al centro delle relazioni della prof. Barbati, che lo considera sotto il profilo della competitività e della capacità dei governi territoriali di rispondere alle domande degli interessi economici, e del prof. Dugato, che esamina le relazioni tra governo del territorio e organizzazione dei servizi locali; mentre la relazione del prof. Coen guarda alle connessioni extraterritoriali, cioè alle forme di cooperazione territoriale come strumenti di rilancio e rafforzamento economico dei territori. Ma se la prospettiva attorno a cui si ragiona è quella della competizione tra territori nel campo dell’economia, una domanda è lecita: quali sono i limiti che tale competizione incontra, non nelle “materie”, ma nella più trasversale delle competenze trattenute dallo Stato, la “tutela della concorrenza”? L’unicità del mercato, i limiti alla concorrenza tra territori e la prospettiva del federalismo fiscale e di un “uso competitivo” degli strumenti fiscali sono gli argomenti trattati dalla rela-

zione dell'avv. Nori, che chiude la serie.

Ma all'inizio dobbiamo porci un domanda preliminare: esiste davvero un' "economia regionale"? E se sì, quanto essa può dipendere dalle politiche pubbliche? E in che termini le istituzioni locali sono in grado di conoscere e interpretare le valenze economiche del proprio territorio?

A queste tre domande danno risposta in prospettive diverse le tre relazioni iniziali. Il testo scritto della relazione, di taglio economico, del prof. Grandinetti purtroppo non è disponibile, ma i temi da lui sottolineati sono di indiscutibile evidenza: la mancanza di una programmazione delle politiche industriali; lo scollamento temporale tra il momento di elaborazione delle politiche, la loro traduzione in atti normativi e l'attuazione concreta delle norme; la strutturale deficienza delle istituzioni pubbliche nel procedere alla verifica dei risultati dell'azione pubblica. Il prof. Cammelli riflette invece su quali politiche pubbliche siano possibili per lo sviluppo economico locale e quali gli strumenti per porle in atto, mettendo in luce sia il ruolo della buona amministrazione come fattore non indifferente di sostegno all'impresa e allo sviluppo economico della propria collettività, sia la rilevanza di risorse che non sono strettamente finanziarie ma in larga parte regolative, di analisi e di impulso, di innovazione funzionale. Ed è proprio sulla capacità conoscitiva delle istituzioni pubbliche che pone l'accento la relazione del prof. Merloni, con cui si chiude questa parte iniziale del nostro incontro. Incontro di cui alla fine tireranno le somme le considerazioni conclusive del prof. Sergio Bartole.

## **Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale**

---

*di Marco Cammelli*

**1.** Ricostruire per grandi linee il tema del ruolo e degli strumenti del Governo locale in tema di sviluppo nel nostro tempo significa riprendere gli elementi che nel corso del tempo hanno portato dalla prospettiva tradizionale della “dimensione locale dello sviluppo economico” a quella, ben diversa, dello “sviluppo economico dei sistemi locali”.

Dove, come si può constatare, il “locale” si trasforma da proiezione specifica e spazialmente conclusa di uno sviluppo, le cui sorti sono essenzialmente riflesso di dinamiche generate al e dal centro nazionale, ad un “locale” che, per essere frutto dell’integrazione di fattori produttivi e politiche pubbliche di una determinata area e delle relazioni tra quest’ultima e le reti globali del mercato e delle organizzazioni sovranazionali, e per questo dunque “sistema”, è protagonista diretto dei propri destini in materia.

Se questo è l’oggetto <sup>(1)</sup>, la premessa di queste riflessioni muove dai presupposti richiamati in partenza da Roberto Bin (*v. relazione*), e cioè che le “funzioni” svolte dalle istituzioni non vanno confuse con le “materie” di competenza e che le une e le altre, di per sé, sono cosa diversa dalle “politiche” perseguite o promosse. Tutto ciò, per rispondere a due domande cruciali: quali politiche pubbliche per lo sviluppo economico locale e quali strumenti per porle in atto?

Nel farlo, si seguiranno due piste che appaiono più di altre

---

(1) Cui sono dunque estranee altre problematiche, come ad esempio quella della legittimità e dei limiti *nei confronti dei privati* dell’intervento diretto del pubblico come imprenditore nella attività economica, ai quali invece è dedicato il saggio di B. BOSCHETTI, *Enti locali e iniziativa economica*, in *Le Regioni*, 5/2007, p. 765 ss.

significative: il mutare delle cose, e cioè i dati di esperienza, e il ben più faticoso e lento evolvere delle idee.

2. Prendiamo le mosse da queste ultime, anche perché sono gli schemi mentali di cui siamo portatori che selezionano le cose che osserviamo. Ebbene, gli schemi ancora oggi largamente dominanti in tema di sviluppo economico sono improntati ad un forte dualismo, sia per quanto riguarda l'assetto istituzionale che per ciò che concerne la società e il rapporto pubblico-privato.

Per quanto riguarda il reticolo dei livelli istituzionali, il terreno è dominato dal dualismo tra centro nazionale e governo locale: il primo, *dominus* riconosciuto degli elementi costitutivi e determinanti dello sviluppo economico sia nelle fasi primarie dello sviluppo di base, basti pensare alla grande impresa, che in quelle più recenti e sofisticate, ove riveste i panni di detentore dei poteri di regolazione; il secondo, relegato nel ruolo decisamente più marginale di intervento sulle attività produttive di rilievo locale o in quello, appena più aggiornato, dell'influenza indiretta esercitata da quanto operato in altri settori, come nel caso del governo del territorio o dell'intervento in ambito sociale, sanitario, ambientale, ecc.

Altrettanto dualistico, e con analoghi effetti di netto contrasto chiaro-scuro, è lo schema ancora oggi largamente dominante quando si ragiona sui temi della società e del rapporto pubblico-privato. Naturalmente non lo si afferma esplicitamente, ma non ci vuole molto a comprendere che molte delle analisi che ci vengono proposte a questo proposito muovono dal presupposto che il pubblico è l'esclusivo titolare e garante degli interessi generali o sovra-individuali, mentre il privato è irrimediabilmente iscritto nel circolo monistico del "particolare" dell'individuo o dell'egoistico profitto dell'impresa.

Più d'uno, e con ragione, obietterà che simili contrapposizioni appartengono ad una fase ormai remota di arcaica semplificazione, largamente superata dalla storia del XX secolo e dall'evoluzione del pensiero politico ed economico.

Ma il profilo che qui interessa è diverso, e cioè se e in che

misura questi schemi costituiscano tuttora i presupposti del dato istituzionale che vogliamo approfondire o ne influenzino comunque, in modo rilevante, l'assetto. E, da questo punto di vista, è innegabile che le opzioni e gli istituti fondanti il ruolo prima ancora che il regime del governo locale in materia sono pienamente leggibili proprio grazie alle chiavi di lettura appena riferite. Il che garantisce loro, se non una definitiva conferma, una significatività degna di essere considerata con attenzione.

3. I dati istituzionali, intesi come principi fondamentali e diritto vivente, che tradizionalmente hanno riguardato lo sviluppo dei sistemi locali fino alla fine dello scorso secolo, offrono indicazioni coerenti con quanto si è detto.

Il dualismo *verticale* tra centro e enti territoriali, quanto al ruolo giocato sul terreno dello sviluppo economico, trova infatti piena corrispondenza con il dualismo delle materie *ex art. 117 Cost.* del vecchio catalogo: al governo locale, le attività produttive locali <sup>(2)</sup>, alcune delle quali dal delizioso sapore di reperto archeologico (torbiere), parzialmente integrate da altri ambiti di intervento (v. commercio) decentrati dalla legislazione successiva all'attuazione delle Regioni a statuto ordinario; al centro, tutto il resto.

Il dualismo del sistema era talmente netto che per anni dottrina, giurisprudenza e Corte costituzionale non poterono evitare di dedicarsi a (cercare di) dirimere gli infiniti conflitti che ne derivavano: entro che limite un intervento per un'area di insediamento di attività produttive era classificabile come "artigianato" e non come "industria", o la lavorazione e trasformazione della frutta come "industria" e non "agricoltura"?

Gli esempi, come molti ricordano, sono numerosissimi. Qui preme sottolineare un aspetto degno di nota: in più di un caso lo sforzo di affermare un ruolo più ampio ed organico di intervento nello sviluppo economico identificò nel ricorso al diritto privato e negli strumenti da questo assicurati il modo per aggirare

(2) Fiere e mercati, turismo e industria alberghiera, acque minerali e termali, cave e torbiere, caccia, pesca (nelle acque interne), agricoltura, artigianato.

i rigidi confini, di materia e talvolta anche territoriali, che il dualismo di cui si è detto imponeva. Non a caso, è proprio in quegli anni che prende piede il ricorso alla veste giuridica della società per azioni a partecipazione pubblica di cui le finanziarie regionali, concepite appunto come strumento di promozione dello sviluppo economico dei sistemi locali, costituirono il prototipo <sup>(3)</sup>.

D'altronde non dobbiamo dimenticare che il dualismo cui si ispirava la Costituzione del '48, in questo caso ben poco "presbite" e molto condizionata da quanto era avvenuto in passato, era il principio ispiratore che per oltre un secolo aveva retto i rapporti tra centro e periferia. Un sistema, come altrove si è visto <sup>(4)</sup>, articolato su due livelli (centrale e locale) a bassissima interdipendenza reciproca, e dunque materialmente retto dal principio di limitare al massimo le interferenze, le sovrapposizioni, i contrasti reciproci. In breve dalla regola, favorita dalla vasta terra di nessuno tra centro nazionale e realtà provinciale e comunale, che meno ci si incontra e meglio è.

In questo quadro, e nel corollario "a ciascuno il suo" che ne discende, le parti erano ben distribuite: il governo locale, salvo le attività produttive locali, si preoccupi di svolgere bene il proprio dovere, perché una buona amministrazione è già di per sé un serio sostegno allo sviluppo; al centro, tutte le restanti leve dirette o indirette.

Peraltro anche in questo caso, e sugli interventi diretti, c'è qualcosa da notare. Il centro infatti è talmente poco consapevole del profondo dualismo del sistema da esso stesso posto in essere (o comunque accettato) da insistere per decenni, e fino ai giorni nostri, nella convinzione che alla propria azione in materia corrisponda una (quantomeno) apprezzabile reazione in sede

---

(3) Per una ricognizione delle esperienze allora in atto, particolarmente significativa perché condotta alla vigilia della generale legittimazione delle società a partecipazione pubblica operata dalla legge 142/1990 per il sistema locale, v. G. MORELLI, *Finanziarie regionali. La realtà italiana e le prospettive europee*, Il Sole 24 ore (libri), Milano, 1991, con prefazione di C. PACE e A. PEDONE.

(4) *L'innovazione tra centro e periferia*, Il Mulino, 2004 e *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, 2007.

locale. Le stagioni si avvicendano e si susseguono una all'altra: la grande impresa, la programmazione economica generale (e poi, di settore), e negli anni '90 la politica delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, con l'implicito ma chiaro presupposto che basta "provvedere sopra" per "sviluppare sotto". Ma il metodo, appunto, resta invariato.

Come poi la profonda frattura del dualismo possa essere superata, e che per giunta si provi a farlo affidandosi alle poco credibili virtù dell'automatismo, è questione che aspetta ancora una risposta. E in attesa di quella giusta, ci si affida a quelle sbagliate. Non perché non vere, ma perché manifestamente parziali e non sufficienti ad affrontare la radice dei problemi.

Infatti, dinnanzi all'evidente *impasse* delle politiche di liberalizzazione e di privatizzazione a livello regionale e locale, si trovano (e non è difficile) altri colpevoli: gli enti locali che "remano contro", il che è spesso vero, basti pensare ai servizi pubblici locali o al commercio, ma si confonde la causa con l'effetto e non si è in grado di spiegare la diffusione (v. commercio) in tutte le Regioni di estese pratiche di boicottaggio delle riforme; o il "nanismo" della piccola impresa, da cui sforzi titanici per arrivare alle mitiche "dimensioni ottimali" tali da reggere la concorrenza con le altre imprese europee o da generare economie di scala, trascinando verso l'alto il resto del contesto locale.

Salvo poi accorgersi che è proprio questo tessuto di attori economici che costituisce uno dei più solidi, e universalmente riconosciuti, punti di forza. E che il punto non è solo o tanto la dimensione più grande, ma la maggiore cooperazione reciproca.

4. Veniamo così alla fase attuale e, cioè, dallo sviluppo economico locale, allo *sviluppo dei sistemi locali*. Certo, è buona regola conservare le cose positive del modello precedente, e in particolare il valore generale e specifico della buona amministrazione. Un valore in sé, indubbiamente, ma oggi dotato anche di un peculiare valore aggiunto dovuto alla competizione tra aree territoriali e tra attori economici aperta dal mercato unico europeo.

Non sempre si tiene presente che nel contesto europeo a parità di condizioni sul piano dei fattori immediatamente produttivi (tecnologia, processi di produzione, reti di distribuzione, gestione finanziaria, ecc.) le imprese vincono o perdono *anche* in ragione dei vantaggi di contesto loro assicurati dall'insieme delle politiche pubbliche che, incidendo indirettamente sul proprio operato come formazione scolastica e professionale, mobilità, ambiente, governo del territorio ecc., fatalmente condizionano i costi sostenuti e le risorse disponibili traducendosi, alla fine, in altrettante componenti del prezzo dei propri prodotti.

In breve: a parità del resto, tra una impresa di Bologna e una di Stoccarda si affermerà quella che può contare sul migliore contesto istituzionale e amministrativo, mentre l'altra prima o poi sarà costretta ad uscire dal mercato. Il che conferma, dunque, che una buona amministrazione non solo è più rispettosa dei propri cittadini e dei propri contribuenti ma, *sub specie* di economie esterne, è anche un fattore non indifferente di sostegno all'impresa e allo sviluppo economico della propria collettività.

Detto questo, e sottolineate le ragioni nuove delle virtù di sempre, per il resto c'è invece la necessità di un serio sforzo di aggiornamento concettuale che passa in primo luogo attraverso la consapevolezza dei cambiamenti avvenuti. Cambiamenti che per quanto riguarda il rapporto tra istituzioni e sviluppo economico possono condensarsi intorno a tre snodi cruciali.

**4.1.** Il primo è rappresentato dall'avvento dei sistemi multi-livello, caratterizzati nello stesso tempo dalla pluralità delle sedi istituzionali e, ancor più, dalla forte interdipendenza reciproca. Il che, da un lato, mette fuori gioco il semplificato sistema dualistico di cui si è detto, e le relative implicazioni e, dall'altro, pone problemi inediti anche sul piano strettamente giuridico.

Se consideriamo con attenzione la situazione odierna, non è difficile accorgersi quanto queste condizioni siano radicalmente mutate e, per certi aspetti, quasi capovolte.

*L'integrazione verticale* è enormemente cresciuta sia lungo la *filière* dei poteri pubblici, grazie alle istituzioni comunitarie e

all'avvio, negli ultimi decenni dello scorso secolo, delle Regioni a statuto ordinario, sia per il trasferimento di un numero crescente di regolazioni al mercato e alla sua globalizzazione. Si tratta, ovviamente, di fenomeni diversi e solo in parte tra loro correlati, ma è indubbio che la loro azione congiunta ha generato due effetti:

- la stretta integrazione funzionale tra livelli di governo locale, nazionale e comunitario, nel senso cioè che non c'è processo di qualche rilevanza che non veda la partecipazione *congiunta*, a vario titolo (attivo, consultivo, di finanziamento e di controllo) e in tempi diversi (iniziativa, istruttoria, decisione, attuazione), di *tutte* le sedi istituzionali ricordate;

- l'enorme aumento delle forme di regolazione, cui sono state sottoposte non solo materie un tempo prive di apposita regolazione (e per questo, in senso pubblicistico, neppure da considerare "materie" in senso stretto: v. tutela della salute e dell'ambiente) ma anche ambiti più riposti, riguardanti ad esempio le forme contrattuali delle pubbliche amministrazioni (dall'appalto di lavori pubblici alle forniture e ai servizi).

Altrettanto esteso è, poi, l'incremento della *integrazione orizzontale*, dovuto principalmente a tre fattori:

- il primo, e probabilmente più importante, è dovuto proprio alla globalizzazione che a livello macro, prima ancora di tradursi in "privatizzazione" (cioè in una nuova relazione con il privato), si è espressa ed è collaborazione intergovernativa tra paesi, cioè un nuovo modo di agire dei poteri pubblici in ragione dell'evidente insufficienza dello Stato nazionale;

- il secondo è rappresentato dagli effetti della privatizzazione che in realtà, vista dal lato delle istituzioni pubbliche, si traduce in processi estesi di "consensualizzazione", vale a dire in una trama di relazioni basate su moduli negoziali e pattizi tra pubblica amministrazione e imprese;

- il terzo infine, particolarmente evidente nella trasformazione delle aree verificatesi a livello locale, è costituito dal fatto che la riorganizzazione dei sistemi sociali e dei processi produt-

tivi <sup>(5)</sup> tende ad accentuare all'interno e all'esterno dei propri confini, dinamiche di specializzazione funzionale (produttiva, residenziale, di servizi, ecc.) delle proprie aree, con inevitabili e forti squilibri (qui si colloca la questione dei centri storici, della distribuzione dei servizi, delle aree ad alta densità abitativa, dell'inevitabile mobilità) coinvolgendo territori ed enti territoriali anche non immediatamente confinanti. Fatti, questi, che inevitabilmente pongono l'esigenza di un inedito e robusto coordinamento inter-istituzionale.

In breve: oggi il governo locale è avvolto in una fitta rete di regolazioni, procedure, vincoli e compatibilità che condizionano profondamente l'esercizio dei propri poteri. Questi ultimi restano, naturalmente, ed anzi si sono largamente accresciuti nel tempo, specie a partire dagli anni '90: ma la selezione e soddisfazione della propria "domanda" passa, almeno per le decisioni rilevanti, sempre meno per i moduli dell'autodeterminazione e sempre più per quelli della cooperazione con altri soggetti pubblici e privati. L'intuizione dei patti territoriali, e delle altre forme negoziali promosse dal centro, al di là dell'incerta resa operativa che hanno dato, muovono appunto da questi elementi.

Il che ci offre una prima importante indicazione: il grado e le prospettive dell'autonomia locale, anche sul piano istituzionale e amministrativo, vanno oggi esaminati non tanto in termini di saldo, più o meno attivo, di poteri e competenze riconosciute ai Comuni o alle Province (e, correlativamente, sottratte ai livelli superiori, statali o regionali), cioè lungo il tradizionale asse "centro-periferia", ma soprattutto con riguardo alle forme di cooperazione e ai principi che ne ispirano l'esercizio. Anzi, specie per le scelte strategiche, è proprio questo il terreno su cui va misurata la possibilità degli enti locali di decidere del proprio destino: cioè, in breve, la loro autonomia.

Non è necessario aggiungere quanto tutto ciò si ribalti, con

---

(5) Non sempre è chiaro se l'aumento del tasso di delocalizzazione in questi processi (servizi in rete, telelavoro assistenza a distanza, ecc.) accentui (come in parte sembra) o corregga (come sarebbe lecito aspettarsi) la specializzazione funzionale delle aree territoriali.

implicazioni profonde ed inedite, sulle istituzioni locali incidendo su di un arco assai esteso di profili, da quelli interni delle relazioni tra gli organi di governo ove si colloca l'inevitabile enfattizzazione del sindaco a quelli esterni e funzionali, caratterizzati come si è detto del largo ricorso a strumenti pattizi o di natura comunque consensuale.

**4.2.** Il secondo snodo è rappresentato dalla moltiplicazione degli attori in gioco per lo sviluppo economico. Resta certo determinante quanto fanno gli enti territoriali, ma i mutamenti intervenuti ci indicano una moltitudine di attori ben più estesa di un tempo e, malgrado questo, largamente sottovalutata in termini istituzionali. Basti pensare ad altri enti pubblici come le Università, per la ricaduta che la formazione e l'innovazione tecnologica dovrebbero avere nei confronti delle imprese e più in generale del tessuto socio-economico del proprio contesto, o le stesse USL, ormai divenute macro-agglomerati di strutture e di indotto, con dimensioni di spesa tanto rilevanti quanto (usualmente) poco considerate nelle politiche di sviluppo del territorio.

Ma è in particolare su due soggetti, anch'essi scarsamente considerati nelle analisi istituzionali, che è bene richiamare l'attenzione.

La prima vistosa assenza è quella delle città, vere protagoniste invisibili (per il diritto) del governo locale.

Anche questa omissione è una eredità dello Stato moderno, perché la *tabula rasa* dei precedenti regimi vigenti nei sistemi locali <sup>(6)</sup> ha avuto tra gli obiettivi anche questo, proprio in ragione del ruolo centrale giocato dalle città in precedenza. Ciò spiega il dato singolare che, almeno fino alla riforma costituzionale del 2001, le città sono state omologate in tutto e per tutto ai restanti Comuni e solo la tardiva, e ancora incerta, previsione di statuti particolari per le grandi aree metropolitane (Roma capitale e Città metropolitane, art.114 commi 2 e 3, Cost.) sembra oggi esprimere orientamenti diversi.

---

(6) Su cui si veda il saggio di B. SORDI, *Il tempo e lo spazio dell'attività amministrativa nella prospettiva storica*, in *Territorialità e delocalizzazione*, cit., p. 45 ss. e più in generale P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, 2007.

Pur senza spingersi fino al punto da fare delle città l'elemento chiave da contrapporre alle dinamiche e ai vizi della globalizzazione, secondo le note tesi di Saskia Sassen <sup>(7)</sup>, è innegabile la difficoltà della dottrina giuridica italiana (ma Dematteis la estende a molti altri ambiti disciplinari) a riconoscere, e forse prima ancora a percepire, l'importanza della concentrazione in queste ultime di "servizi rari" e a coglierne, più in generale, il ruolo funzionale <sup>(8)</sup>.

E i giuristi? Non sembra davvero che della cosa tengano gran conto. Certo, ogni trattazione riguardante gli enti locali non manca del suo bravo cenno alla questione, *sub specie* di Città metropolitana, peraltro vista più come un "Comune grande" che qualcosa di *qualitativamente* diverso. E in ogni caso si tratta appunto di un cenno, al più un paragrafo, mentre la restante trattazione è interamente condotta sul presupposto di un sistema locale uniforme e indifferenziato, i "Comuni" e le "Province", fronteggiati s'intende da "Regioni" e da "Stato", nel quale onori e pesi, arretramenti e protagonismi, difficoltà e innovazione sono equamente ripartiti in modo indifferenziato <sup>(9)</sup>. Restando dunque, almeno sul piano concettuale, sulla scia di quella uniformità con cui lo Stato moderno ha riempito il vuoto

(7) V. di questa A. *Globalizzati e scontenti. Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*, Milano, 2002, e soprattutto *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2004. Il ruolo delle città, infatti, è riconosciuto dall'A. come cruciale, nel duplice senso di elementi chiave per capire la realtà attuale (concentrazione di funzioni rare, ecc.) e con l'obiettivo di controbattere la retorica imperante della "neutralizzazione" del luogo, per opera delle comunicazioni globali e l'ipermobilità del capitale, contrapponendo così una "centralità del luogo", e dunque la possibilità di collegare a punti più solidi, politicamente individuabili e responsabili, le funzioni strategiche svolte, alla dispersione e frammentazione (reti, delocalizzazione, ecc.) e ai risvolti capitalistici e neo-liberisti che fatalmente ne conseguono (*lex mercatoria*, ecc.).

(8) Per G. DEMATTEIS e F. GOVERNA, infatti, "la principale risorsa nazionale da giocare in questa partita è quella delle città e delle aree metropolitane" non già per l'aspetto dimensionale, che forse è "più un elemento di debolezza che di forza", quanto per la disponibilità "di una rete ricca ed estesa i cui nodi - le città, appunto - fanno da interfaccia tra i territori e le filiere globali dell'economia e della conoscenza", in Consiglio italiano per le Scienze Sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Libro bianco, Venezia, 2005, pp. 56-7.

(9) Basti pensare al paragrafo, proprio di ogni manuale, dedicato alle relazioni tra Regione e "enti locali", del tutto indeclinabile senza distinguere, appunto, le città dal resto.

che l'azione demolitoria degli statuti giuridici propri dell'*ancien régime* condotta alla sua nascita aveva creato.

Oggi, come si è visto, il territorio non è né vuoto né riserva esclusiva di soggetti operanti ad un livello superiore. Il territorio è un "pieno" di livelli sovrapposti di regolazione, di relazioni dirette con reti ed attori globali, di cooperazioni verticali e orizzontali, di politiche generali e di settore. Ed è inevitabile che in questo "pieno" un ruolo centrale sia giocato da quelle particolari concentrazioni di popolazione, di risorse e soprattutto di funzioni strategiche che sono le città. Tanto più se consideriamo che sulle grandi aree urbane, e sulla rendita assicurata fino all'esplosione della crisi finanziaria globale nel 2008, si sono riversati enormi capitali dirottati da altri investimenti giudicati a più alto rischio.

Nel momento in cui ci chiediamo quali possano essere i soggetti in grado di costituire punti di riferimento per lo sviluppo dei sistemi locali, sarebbe davvero singolare non tenerne conto.

**4.3.** Un'ultima area di attori, la cui incidenza andrà valutata in concreto ma che concettualmente è ormai necessaria, è rappresentata dai soggetti privati. Accanto all'impresa o alle categorie sempre e solo concentrate nel perseguimento dei propri specifici e diretti interessi, è bene ricordare che vi sono realtà che o per essere istituzionalmente "terze" rispetto agli interessi di settore (v. terzo settore, fondazioni) o per costituire momenti di elaborazione e proposta più generale e sistemica, comunque ben distinta dal proprio quotidiano "particolare", costituiscono elementi preziosi per l'analisi delle esigenze del territorio, l'espressione dei relativi bisogni, la formulazione di proposte e progetti per il futuro e, non ultimo, la disponibilità di risorse e saperi sempre utili ma particolarmente necessari nelle condizioni attuali.

D'altronde, basta richiamare a puro titolo di esempio il crescente numero di politiche di rilievo generale svolte da soggetti non istituzionali e in particolare dalle fondazioni di origine bancaria, dagli interventi in materia di attività e beni culturali <sup>(10)</sup>,

(10) Che hanno assorbito, nel 2007, 524 milioni di euro pari a più del 30% del totale

al sostegno alla fase di avvio delle imprese innovative, come con la costituzione del fondo TT venture (60 milioni) <sup>(11)</sup>, o all'*housing sociale*, per averne esempi significativi.

Ma il vero punto è concettuale. Tutto ciò presuppone, ma non è scontato, che vi sia diffusa consapevolezza e consenso sul fatto che l'analisi delle domande poste dalla comunità, l'interpretazione e la cura degli interessi generali, la stessa proposta di soluzioni e politiche pubbliche *non siano di per sé monopolio* delle istituzioni pubbliche perché questo appare il significato più pregnante del principio di sussidiarietà di cui all'art.118.4 Cost., e perché la politica non sarebbe comunque in grado, da sola, di farvi fronte.

5. Il numero degli attori e la complessità delle azioni pongono immediatamente il problema di come tutto questo possa tenersi insieme. Ed è proprio a questo punto che si apre la tematica dei "sistemi locali". Tematica complessa, che non può essere certo trattata per esteso in questa sede <sup>(12)</sup>. Limitandoci agli aspetti più direttamente attinenti alle istituzioni e al loro ruolo nello sviluppo economico, tuttavia, alcuni aspetti vanno sia pure brevemente richiamati.

Innanzitutto le "chiavi" dei sistemi locali si collocano su due dimensioni: quella *orizzontale*, del contesto o del c.d. "capitale sociale" <sup>(13)</sup>, cioè della serie di fattori culturali e sociali delle persone e delle imprese che costituiscono, insieme, parte dell'identità delle comunità locali e, in ragione delle dinamiche positive che generano o che sorreggono, motivi di successo nella competizione tra aree territoriali; quella *verticale*, della capacità

---

delle erogazioni effettuate. Cfr. Aciri, XIII rapporto annuale sulle Fondazioni, Roma, 2009.

(11) Il *venture capital* è l'apporto di capitale di rischio da parte di un investitore per finanziare l'avvio o la crescita di un'attività in settori ad elevato sviluppo tecnologico. Il *venture capital* è una categoria del settore del *private equity* che raggruppa tutte le categorie di investimenti in società non quotate su un mercato regolamentato.

(12) Su cui, specificamente, v. Consiglio italiano per le Scienze Sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, cit. e da ultimo S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, Bruno Mondadori, Milano, 2008.

(13) PUTNAM R.D., *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, 2004.

di connettersi alle reti globali. Vale a dire: un tempo imprese e persone erano radicate in un territorio, mentre a questo ora sono solo “ancorate” perché per il resto gravitano verso l’alto. Un insieme, insomma, di “ali e di radici” per dirla con Dematteis <sup>(14)</sup>.

Inoltre, ed è il secondo profilo, lo sviluppo economico non è solo frutto dei fattori direttamente o indirettamente produttivi, ma di meccanismi capaci di portare alla *formazione di convenienze all’interazione locale*. È l’interazione tra soggetti e tra imprese, e soprattutto l’interazione tra *filière* che crea il valore aggiunto proprio dei sistemi locali. Con la conseguenza che l’assemblaggio degli incentivi alla convenienza della cooperazione, ecco il nocciolo degli obiettivi delle politiche pubbliche di sostegno allo sviluppo, va compiuto di volta in volta con forme e strumenti inevitabilmente diversi.

In comune rimane il carattere del sistema locale, ovvero la presenza di attori che, rimanendo indipendenti, orientano reciprocamente le loro strategie sul lungo periodo sperimentando possibilità cooperative e crescendo insieme.

6. Se questa è la risposta, vediamo allora quali sono i compiti da riconoscere alle istituzioni pubbliche, e in particolare agli enti territoriali, coerenti con tali finalità.

Intanto, dato il sistema multilivello e la forte interdipendenza di cui si è detto, assumono particolare importanza gli strumenti di collegamento e rappresentanza dei sistemi locali presso i livelli superiori. È una osservazione quasi ovvia, di cui ci sarebbe da scusarsi se l’infelice vicenda del “consiglio delle autonomie”, partito male con l’art. 123 ultimo comma Cost. nella riforma del 2001 e finito peggio nelle secche dell’inattuazione o della inutilità, non suggerisse più di una cautela.

Il consiglio, infatti, intendeva per l’appunto dare una risposta a queste esigenze, ma da un lato è stato congegnato con il massimo della prescrittività sull’*an* (la sua istituzione è obbli-

(14 ) G. DEMATTEIS, *Città, reti e divari regionali nello sviluppo*, in *L’Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione*, Scenari italiani 2008, Rapporto annuale della Società Geografica italiana, Roma, 2008, p. 9 ss.

gatoria) e il minimo di strumentazione<sup>(15)</sup>, data l'assenza anche di un semplice cenno al suo innesto nell'*iter* legislativo o programmatico regionale, e dall'altro è stato immediatamente osteggiato da chi c'è (l'assemblea regionale) per il timore di un improprio bicameralismo, e da chi non c'è (il sistema locale) per la preoccupazione che a qualcuno (di coloro che oggi sono assenti) venisse riconosciuto qualcosa di più degli altri. Finendo così per favorire una sorta di *par condicio* al ribasso, "tutti fuori", che la dice lunga sui problemi dei sistemi locali e delle loro relazioni con le Regioni.

Naturalmente, è cruciale la conoscenza della realtà e in particolare l'analisi della "domanda" espressa dai sistemi locali, e dunque gli incentivi alla cooperazione pubblico-privato e tra privati per la consapevolezza e l'autoriconoscimento dei sistemi locali e delle convenienze che possono generare, mentre a tutt'oggi resta prevalente (quando lo si fa) l'esame dell'offerta e dell'intervento pubblico. Ma di questo, e della non esclusività del ruolo delle istituzioni, già si è detto e altri dirà (*relazione Merloni*).

Vengono poi tutte le misure che il pubblico, e in particolare le Regioni che su questo hanno funzioni rilevanti e irrinunciabili, deve adottare per svolgere il ruolo che si è detto in materia di sviluppo economico. Tra quelle più urgenti e necessarie, vanno citate le "cerniere", in orizzontale, delle proprie politiche di infrastrutturazione territoriale e sociale, vale a dire forme di intervento che incidono direttamente sui nodi e sulle connessioni trasversali delle politiche pubbliche di settore, come avviene in materia di ambiente, mobilità, comunicazioni, servizi, formazione.

Si tratta di elementi cruciali, come si è detto, perché è in particolare su questi temi e sul modo di affrontarli che si gioca quella "convenienza all'interazione" che costituisce il nocciolo del sistema locale. Processi di innovazione, peraltro, facilitati dalle nuove tecnologie telematiche ormai disponibili, il che

---

(15) L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 5/2002, p. 989 ss.

conferma che per il loro tramite le pubbliche amministrazioni saranno capaci di cambiare solo se, come in questo caso, applicheranno tecnologie nuove a processi nuovi, e non a procedimenti invecchiati e obsoleti.

Un cenno, da ultimo, alla cornice di riferimento in cui queste dinamiche vanno inserite pena il rischio di una irrecuperabile frammentazione. Una cornice in parte fornita da sobrie scelte di programmazione strategica la cui esigenza risulta ormai evidente dopo lunghi anni di marginalità (e talora di vera e propria ostilità) indotta dagli insuccessi degli anni '60-'70, in parte dalla definizione più puntuale delle regole e dei limiti della amministrazione consensuale, in parte infine dall'effettivo svolgimento da parte delle istituzioni pubbliche del ruolo di verifica e garanzia delle compatibilità tra le diverse politiche di settore.

A queste condizioni, e con queste avvertenze, le materie diventano funzioni esercitate e ruoli giocati. Con la particolarità, non del tutto marginale dati i tempi che corrono, che le risorse messe in campo non sono strettamente finanziarie ma in larga parte regolative, di analisi e di impulso, di innovazione funzionale. Dove contano, come tutti sanno, idee e volontà.

# **Come le Regioni conoscono la loro realtà (la realtà economica e sociale del proprio territorio)?**

---

*di Francesco Merloni*

## **Sommario**

1. Premessa. Il problema. – 2. Attività conoscitive: attività di informazione e attività di ricerca (strumentale e non). – 3. Vincoli e modelli per la disciplina e l'organizzazione delle attività conoscitive. – 4. Le Regioni (e gli enti locali del loro territorio) e la soddisfazione delle esigenze conoscitive. Il potere implicito. – 5. La competenza legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica. – 6. Regioni e ricerca strumentale: il caso degli istituti regionali di ricerca. – 7. Regioni e sistema della ricerca non strumentale: rapporti convenzionali per l'affidamento di attività conoscitive.

## **1. Premessa. Il problema**

Per il migliore svolgimento delle proprie attività, legislativa, amministrativa di definizione e attuazione di politiche pubbliche, le istituzioni pubbliche devono disporre di un numero crescente di informazioni.

Crescente perché complessa la realtà da governare: nel mondo globalizzato molte realtà sono il frutto di processi e decisioni assunte in sedi molto lontane e diverse. Per comprendere o ipotizzare il comportamento delle imprese di un territorio possono non essere sufficienti informazioni o dati storico-statistici territorialmente delimitati, occorre conoscere un più ampio sistema di relazioni e di opportunità economiche.

Crescente perché complesso il sistema dei livelli di governo e dei soggetti con poteri amministrativi (globale, europeo, nazionale e regionale-locale).

Crescente perché, grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), è enormemente aumentato il nume-

ro delle informazioni disponibili e diventa molto difficile orientarsi tra informazioni la cui qualità non è sempre garantita.

Oggetto di queste note sono le soluzioni giuridiche a disposizione di Regioni ed enti locali per la disciplina e l'organizzazione delle attività conoscitive.

A questo fine è preliminarmente necessario individuare le attività in questione e i problemi fin qui incontrati nella loro disciplina e organizzazione.

Per le Regioni e gli enti locali il problema della competenza resta un passaggio non eludibile, anche se non centrale, del nostro discorso.

Avvertenza: il ragionamento che si seguirà si pone dal punto di vista di istituzioni pubbliche che hanno esigenze conoscitive e si interroga sui modi per soddisfarle.

Poiché in più occasioni si toccheranno i profili attinenti la ricerca scientifica e la sua organizzazione questi verranno affrontati sempre dal punto di vista delle esigenze conoscitive delle istituzioni pubbliche, non del contributo che le attività di ricerca possono dare allo sviluppo produttivo ed economico del territorio regionale (tema oggetto di una distinta relazione).

## **2. Attività conoscitive: attività di informazione e attività di ricerca (strumentale e non)**

Le attività conoscitive possono essere classificate in un ordine di crescente complessità:

a) le attività di raccolta di informazioni (relativamente) semplici, in occasione dello svolgimento di attività normative o amministrative (ad esempio: accertamenti, ispezioni, verbali);

b) le attività di raccolta di informazioni complesse o di raccolta sistematica e organizzata delle informazioni, sempre in occasione dello svolgimento di attività normative o amministrative (ad esempio: studi e raccolte di informazioni già prodotte, statistiche);

c) le attività di studio e ricerca volte all'avanzamento delle

conoscenze, con la creazione di dati e informazioni “nuovi” e direttamente utili agli scopi e agli interessi pubblici curati dalle istituzioni pubbliche (ricerca scientifica strumentale) (ad esempio: attività di ricerca in materia di agricoltura, industria, ambiente, programmate nell’interesse dei rispettivi ministeri);

d) le attività di studio e ricerca volte all’avanzamento delle conoscenze, organizzate e svolte indipendentemente dagli scopi e dagli interessi pubblici curati dalle istituzioni pubbliche (ricerca scientifica non strumentale, *curiosity oriented*) (in generale le attività di ricerca delle università e della rete della ricerca non strumentale CNR, INFN e altri).

I risultati delle attività di ricerca, anche laddove essi siano stati prodotti per soddisfare esigenze strumentali, acquistano un valore (conoscitivo) autonomo: essi soddisfano una più generale esigenza di conoscenza (e di avanzamento delle conoscenze).

Questo tratto tende oggi ad estendersi anche alle informazioni raccolte dalle amministrazioni in occasione delle loro attività istituzionali. La possibilità di trattarle e conservarle, di estrarre dai documenti ulteriori informazioni, pone per le attività conoscitive semplici problemi analoghi a quelli posti dalla ricerca. Ad esempio, il problema della qualità dei dati pubblici, in rapporto ai diversi interessi pubblici in gioco: strumentali alla decisione, di controllo pubblico sul potere (trasparenza), di tutela della riservatezza (pubblica e privata).

### 3. *Vincoli e modelli per la disciplina e l’organizzazione delle attività conoscitive*

Tutte le attività conoscitive comportano, al fine di assicurarne uno svolgimento adeguato, una disciplina e un’organizzazione che richiedono, da un lato, l’applicazione di tecniche (di formazione dei dati informativi, della loro raccolta, della loro conservazione e diffusione), dall’altro la loro riserva (più o meno accentuata) a favore di soggetti aventi la necessaria competenza scientifico-tecnica.

Le esperienze più significative in materia di disciplina e or-

ganizzazione delle attività conoscitive sono finora di livello nazionale.

Alla dimensione statale ha fin qui corrisposto da un lato la disciplina delle attività di informazione, la più rilevante delle quali è indubbiamente, per gli sviluppi che ha avuto, la statistica, e delle attività tecniche (si pensi allo sviluppo dei Servizi tecnici nazionali) e dall'altro la disciplina della ricerca scientifica (strumentale e non).

Stato e attività di informazione: segreto, *privacy*, trasparenza e qualità dei dati pubblici (rinvio). Soluzioni organizzative:

a) svolgimento tramite uffici amministrativi (uffici "tecnici", affidati a personale tecnico);

b) creazione di distinte strutture: tecniche con limitate capacità di ricerca (i servizi tecnici nazionali, l'APAT, l'Istat),

Stato e ricerca strumentale: la ricerca finalizzata al raggiungimento di interessi pubblici e i suoi modelli organizzativi.

La creazione di distinte strutture di ricerca (istituti di sperimentazione agraria, stazioni sperimentali dell'industria, ENEA, ASI) è il modello prevalente (l'affidamento a uffici interni, sia pure ad alto contenuto tecnico contrasta con le esigenze di riserva delle attività a personale scientifico). Il modello organizzativo è quello dell'ente pubblico strumentale e quindi:

a) finanziato in modo vincolato al raggiungimento di obiettivi prefissati;

b) sottoposto a penetranti poteri di indirizzo politico (nomina degli organi di governo, approvazione di bilanci e piani di attività);

c) sottoposto a penetranti poteri di controllo.

Stato e ricerca non strumentale.

La creazione di distinte strutture qui diventa necessaria (lo svolgimento tramite propri uffici è impossibile).

Duplicazione organizzativa: università e enti pubblici di ri-

cerca.

Lo svolgimento di attività di ricerca *curiosity oriented* imporrebbe un ampio riconoscimento di posizioni di libertà (individuale) e di autonomia (collettiva): senza di esse la ricerca non può svilupparsi, declina e muore.

Ma tale riconoscimento si scontra con altre esigenze:

a) per le università la funzione didattica, che giustifica ampi interventi normativi e amministrativi, dello Stato (finanziamento, ordinamenti didattici, reclutamento dei docenti);

b) per gli enti di ricerca l'attrazione del parallelo modello dell'ente strumentale e le possibilità che esso offre di controllo politico (nel senso già detto) sugli organi e sulle attività degli enti.

#### 4. *Le Regioni (e gli enti locali del loro territorio) e la soddisfazione delle esigenze conoscitive. Il potere implicito*

Perché ci poniamo dal punto di vista delle Regioni e degli enti locali del suo territorio? Le esigenze conoscitive, soprattutto se implicano l'utilizzo di tecniche e di personale di alto profilo tecnico-scientifico, non sono solo dell'ente Regione, ma del sistema amministrativo regionale-locale nel suo complesso. Non hanno molto senso soluzioni individuali.

Qui vi sono preliminari problemi di competenza: a disciplinare queste attività, a organizzarle direttamente, a promuoverle.

##### *A) Attività conoscitive di (raccolta e uso di) informazione e statistica*

Il precedente più significativo tra le attività conoscitive pubbliche è costituito dalla statistica e proprio per essa si è costruita (Sandulli e Baldassarre) la figura del potere implicito. Quando si attribuiscono ad un soggetto delle funzioni pubbliche, nell'attribuzione si deve considerare compreso, implicito, lo svolgimento delle funzioni strumentali, implicite a cominciare dalle funzioni conoscitive.

Di questa ricostruzione si è fatto uso generalizzato, in sede di più largo decentramento di funzioni, in attuazione della legge n. 59 del 1997, con l'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 sui poteri impliciti.

Ciascuno può raccogliere le proprie informazioni, non è tenuto ad avvalersi di strutture predefinite.

Semmai si afferma la distinzione tra potere autonomo di raccolta delle informazioni e regole sulla loro proprietà e circolazione.

Lo Stato fissa le regole generali sulla qualità e sulla circolazione delle informazioni.

L'art. 6 del d.lgs. n. 112 del 1998: il coordinamento delle informazioni. Gli articoli del Codice dell'amministrazione digitale sulla riutilizzazione e sulle "basi di dati di interesse nazionale.

La costituzionalizzazione del principio del coordinamento: la riserva allo Stato del coordinamento (art. 117, comma 2, lettera r)) e il contenuto del potere statale: fissazione di regole nazionali uniformi, coordinamento per via normativa e per via amministrativa.

Le attività di raccolta delle informazioni tra soluzioni organizzative interne (gli uffici di statistica delle amministrazioni regionali e locali) e soluzioni esterne (gli enti e le agenzie tecniche: il caso delle Agenzie per l'Ambiente)

#### *B) Attività di ricerca (strumentale e non)*

Qui non vi sono esigenze di coordinamento dei dati (se non ai fini della loro qualità nella circolazione in rete).

Si tratta di considerare a sé il problema della competenza regionale (e locale) in materia di ricerca scientifica.

### 5. *La competenza legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica*

L'art. 117, comma 3, Cost. comprende tra le materie di legislazione regionale concorrente la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi».

Per la *ricerca strumentale* si pongono pochi problemi: basta applicare il principio dei poteri impliciti: dove ci sono competenze (legislative e amministrative), lì vi è un potere di svolgere, organizzare e promuovere attività di ricerca utili per lo svolgimento delle funzioni pubbliche. La ricerca strumentale rientra nella materia.

Per la *ricerca non strumentale pubblica* (quella delle università e degli enti pubblici di ricerca), il discorso è un po' più complesso, e richiede la formulazione di ipotesi diverse, nell'interpretazione di una ripartizione costituzionale di competenze non proprio chiara, dal momento che l'unico riferimento alla materia è contenuto nel comma 3 dell'art. 117 (competenze concorrenti), mentre essa non è affatto richiamata tra le materie di cui al comma 2. Non vi è, quindi, alcuna distinzione tra una ricerca scientifica di competenza statale e una di competenza regionale.

Prima ipotesi. Sia l'istruzione che la ricerca sono comprese, insieme, nell'elenco del comma 3. Quindi *tutta l'istruzione e tutta la ricerca* sono materie regionali, salvo il potere statale di determinare i principi fondamentali e salvo la competenza esclusiva statale in materia di:

- determinazione delle “norme generali sull'istruzione” (titoli di studio, garanzia dell'autonomia universitaria, garanzia della libertà individuale di ricerca e di insegnamento, qualità minima dell'insegnamento e della ricerca, stato giuridico dei docenti) e
- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Questa interpretazione attribuisce quindi alle Regioni tutte le

competenze amministrative, da svolgersi nei limiti indicati.

La creazione (e soppressione) delle università e degli enti di ricerca e il loro finanziamento, nonché il finanziamento delle attività di ricerca, privata e pubblica, sono di competenza delle Regioni.

Seconda ipotesi. Non tutta la ricerca scientifica e tecnologica è regionalizzata, ma solo quella più vicina al “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, cioè la ricerca applicata e l’innovazione tecnologica (oggi oggetto di distinti canali di finanziamento). Oltre alla ricerca industriale (promozione della ricerca da parte delle imprese private) è affidata alla Regione la ricerca pubblica strumentale (in base al principio del potere implicito). La ricerca pubblica non strumentale resta statale.

La seconda ipotesi appare piuttosto forzante. La dizione letterale non sembra consentire una suddivisione della materia. La norma non consente di individuare una particolare attività di ricerca scientifica.

Resta la prima, non priva di problemi.

Se la competenza in materia di ricerca è regionale come salvaguardare la dimensione “nazionale” (non statale) delle università (pur soggette a poteri regionali) e degli enti di ricerca non strumentale?

Dall’esame, pur schematicamente compiuto, risulterebbe la necessità di “interpretare” il nuovo testo costituzionale al fine di assicurare una necessaria dimensione nazionale (anche al fine di assicurare una adeguata presenza della ricerca italiana in sede internazionale) alle seguenti funzioni:

- 1) promozione della ricerca privata di interesse nazionale;
- 2) costituzione/soppressione e finanziamento delle università e delle loro attività di ricerca;
- 3) costituzione/soppressione e finanziamento degli enti di ricerca non strumentale e delle loro attività di ricerca.

A questo fine due sono le strade fin qui individuate:

1) quella aperta dalla sentenza n. 303 della Corte costituzionale, che consente allo Stato di riservare, in applicazione del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione (intesa), funzioni amministrative nelle materie concorrenti; forte contraddittorietà, così si rompe una lettura coerente dei rapporti tra 2° e 3° comma dell'art. 117 Cost. e dei rapporti tra competenze legislative e distribuzione delle funzioni amministrative (se le Regioni hanno competenza legislativa spetta a loro la distribuzione delle competenze amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, ma nel far questo si devono fermare al livello regionale, non possono attribuire funzioni allo Stato; lo Stato può fissare principi, cioè può delimitare le condizioni di svolgimento delle funzioni distribuite con legge regionale, ma non può autoattribuirsi funzioni) e si ribalta il rapporto tra competenza legislativa (che viene prima) e applicazione del principio di sussidiarietà. Nonostante queste critiche, lo strumento resta: non è stato fin qui richiamato in materia di ricerca perché lo Stato ha continuato a legiferare tranquillamente in materia come se fosse ancora una materia statale, senza ricercare intese e senza alcuna contestazione da parte delle Regioni;

2) quella di una applicazione "repubblicana" e federalistica della norma, con un accordo tra Stato e Regioni per il mantenimento in vita di funzioni e di enti come funzioni e amministrazioni di dimensione *nazionale, non statale*, derivanti dal congiunto concorso dello Stato e delle Regioni: funzioni e amministrazioni, quindi, "della Repubblica" (non dello Stato).

Dal punto di vista territoriale, quindi, a livello nazionale lo Stato, in stretto coordinamento con le Regioni, nella forma di intese necessarie (nella Conferenza Stato-Regioni) avrebbe il compito di approvare le grandi scelte di indirizzo nazionale della ricerca e di distribuzione delle risorse pubbliche tra obiettivi e strutture scientifiche e si porrebbe come l'interlocutore diretto delle componenti del sistema della ricerca, le università (per la didattica e la ricerca), gli enti di ricerca non strumentale, le im-

prese che svolgono attività di ricerca.

Le Regioni, dal canto loro, sarebbero competenti in modo diretto nel finanziamento delle istituzioni scientifiche non strumentali (università e enti di ricerca), non avrebbero un diretto potere sulla loro istituzione e sul loro ordinamento giuridico, ma avrebbero con le istituzioni scientifiche rapporti più diretti, che potrebbero ridurre le attuali distanze siderali tra le istituzioni territoriali e le istituzioni scientifiche.

Come si è detto nulla è avvenuto: lo Stato continua a legiferare e ad esercitare funzioni amministrative in materia di università e di enti pubblici nazionali di ricerca.

Le Regioni sembrano dare acquiescenza a questo equilibrio provvisorio, per due motivi di fondo:

- a) l'assenza di adeguate risorse;
- b) la difficoltà di intervenire in realtà complesse, dalle quali le Regioni e gli enti locali si sono fin qui tenuti ben distanti.

#### **6. Regioni e ricerca strumentale: il caso degli istituti regionali di ricerca**

La ricerca di interesse regionale: la ricerca economica, sociale (e amministrativa).

La soluzione organizzativa interna (uffici regionali): è una soluzione riduttiva che dimostrerebbe una rinuncia a farsi protagonisti dello sviluppo scientifico nella Regione. A meno che non si concepiscano uffici con il solo compito della promozione esterna della ricerca: istituzionale (accordi generali e speciali con istituzioni scientifiche; vedi oltre) e su progetto (valutazione e finanziamento di progetti di ricerca). Si richiede comunque un'alta competenza tecnico-scientifica di questi uffici (in un paese che cura tradizionalmente poco, anche a livello nazionale, il *technology assessment*).

La creazione di distinte strutture. La forma è quella dell'ente pubblico (agenzia) regionale strumentale.

Modello in auge nella prima esperienza regionale, oggi sicuramente statico: la spinta alla creazione di strutture di questo tipo sembra essersi arrestata e sopravvivono poche realtà (Piemonte, IRES, Lombardia, IReR, Toscana IRPET, Umbria, AUR, Friuli V.G., ISGRE), mentre un Istituto è stato addirittura soppresso (l'IRSPEL del Lazio, con riconduzione dei compiti agli uffici regionali).

Difficoltà di conciliare le esigenze di strumentalità (che spesso degenerano nel controllo politico e nell'intromissione nella gestione delle attività) e le spinte naturali verso la libertà e l'autonomia dei ricercatori.

Le istituzioni richiedono una ricerca al servizio delle loro esigenze conoscitive, ma spesso temono una ricerca i cui risultati possano smentire il loro indirizzo politico.

I ricercatori chiedono di fare ricerca secondo metodi e con oggetti non preordinati a determinati risultati. Solo la ricerca libera produce veri avanzamenti delle conoscenze.

Anche per la ricerca strumentale il modello più promettente di risultati è quello dell'avvalimento delle strutture esistenti (in particolare con l'affidamento di progetti di ricerca alle istituzioni scientifiche non strumentali).

#### *7. Regioni e sistema della ricerca non strumentale: rapporti convenzionali per l'affidamento di attività conoscitive*

Mentre per la ricerca strumentale non si pongono problemi di competenza (e di disponibilità delle risorse finanziarie: sono quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni finali), per la ricerca non strumentale è evidente la difficoltà delle Regioni.

Le università e gli enti di ricerca non strumentale continuano ad essere disciplinati, istituiti e finanziati dallo Stato e le Regioni non sembrano voler rivendicare funzioni di diretta disci-

plina dell'assetto dell'istruzione superiore e della ricerca.

La prima legislazione regionale successiva all'entrata in vigore del nuovo Titolo V mostra Regioni interessate a valorizzare appieno il loro ruolo di promozione della ricerca legata allo sviluppo produttivo ed economico del loro territorio.

Di qui la previsione, non si sa quanto assistita da adeguate risorse finanziarie, di una serie molto articolata di possibili interventi di promozione della ricerca e dell'innovazione produttiva.

Nelle leggi regionali fin qui emanate, la Regione sembra privilegiare un suo ruolo di *promotore*, di *facilitatore di rapporti a rete* tra le istituzioni pubbliche, le imprese e le loro forme associative, le istituzioni scientifiche della Regione (le università della Regione, le strutture scientifiche degli enti di ricerca nazionali presenti nel territorio regionale).

A questo fine si utilizzano largamente moduli di tipo convenzionale: accordi quadro con le istituzioni scientifiche, politiche di finanziamento mirato di progetti di ricerca e di innovazione, accordi tra istituzioni scientifiche e mondo delle imprese per progetti di ricerca, progetti di trasferimento tecnologico, progetti volti alla utilizzazione del personale scientifico delle istituzioni di ricerca nei processi di innovazione.

È in questa nuova prospettiva che possiamo ora collocare le esigenze conoscitive delle istituzioni pubbliche.

Le Regioni, soprattutto se i loro poteri di intervento sulle istituzioni scientifiche di ricerca non strumentali verranno ampliati (poteri di coordinamento, di finanziamento diretto o di partecipazione finanziamenti statali e regionali ("repubblicani")), avranno modo di stabilire con esse nuove tipologie di rapporti, soprattutto di tipo promozionale e convenzionale.

La strada maestra per il soddisfacimento delle esigenze conoscitive che possono essere soddisfatte con attività di ricerca sarà proprio l'affidamento a università ed enti di ricerca. Tale affidamento potrà essere diretto, senza applicazione del Codice

dei contratti nei casi in cui si affidino «servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente a carico dell'amministrazione» (art. 19, comma 1, lettera f) del Codice dei contratti); ovvero con gara, in caso contrario.

Ciò significa che quando l'amministrazione intende affidare una ricerca che è nel proprio esclusivo interesse (del tutto strumentale allo svolgimento di funzioni proprie) dovrà seguire le procedure di gara. Al contrario, quando la ricerca è sì finanziata per intero dall'amministrazione committente, ma ha anche un interesse più generale di avanzamento delle conoscenze, essa potrà essere affidata direttamente alle istituzioni scientifiche.

Si aprono quindi interessanti prospettive di sviluppo di attività di ricerca che riescano a soddisfare sia gli interessi conoscitivi immediatamente strumentali delle istituzioni territoriali, sia più generali interessi all'avanzamento delle conoscenze.

Uno studio sulla situazione ambientale di un determinato territorio, ad esempio, è nello stesso tempo una ricerca che contribuisce all'avanzamento delle conoscenze e una utile raccolta di informazioni utili all'adozione di politiche pubbliche.

Si tratta di interessi concordanti delle istituzioni territoriali e delle istituzioni scientifiche circa le "sinergie" (termine che non amo particolarmente) da sfruttare.

Nel quadro di un diverso sistema complessivo di rapporti tra le due tipologie di istituzioni: dalla tradizionale separazione ad una collaborazione che si fonda anche su un più diretto interesse delle Regioni allo sviluppo delle istituzioni scientifiche nel proprio territorio.

Questa nuova prospettiva di azione richiede che le Regioni adeguino la propria capacità di interlocuzione con le istituzioni scientifiche, anche ad evitare possibili processi di "cattura" (il Dipartimento universitario che convince l'ufficio regionale del-

la necessità di un ricerca in realtà non prioritaria per la Regione).

In sintesi: le Regioni, operando anche a vantaggio dell'intero sistema delle autonomie del proprio territorio, possono continuare ad organizzare le proprie esigenze conoscitive nei modi fin qui seguiti (costituzione di propri uffici, di enti strumentali, affidamento in convenzione di singole attività di ricerca), ma possono, se utilizzano appieno le proprie competenze in materia di istruzione e di ricerca scientifica, aprire un più articolato sistema di rapporti con le istituzioni scientifiche, nel quale si facciano promotrici delle più generali esigenze di sviluppo della ricerca fondamentale. In questo nuovo quadro anche le esigenze conoscitive più strettamente strumentali potranno trovare una adeguata soddisfazione.

## **Territori e interessi economici: le “politiche dei luoghi” per lo sviluppo locale**

---

*di Carla Barbatì*

### **Sommario**

*1. Scegliere il territorio: le domande degli interessi economici. – 2. Le risposte mancate: la difficile competitività fra aree. – 3. I limiti interni ed esterni delle scelte locali. – 4. Dal territorio come confine al territorio come spazio: nuove condizioni per lo sviluppo locale.*

### **1. Scegliere il territorio: le domande degli interessi economici**

L'incontro fra territori e interessi economici può essere esaminato da svariate quanto differenti prospettive. Molto dipende dagli obiettivi che si assegnano all'analisi e, pertanto, molto dipende dalla questione principale di cui il tema diventa strumento d'indagine.

Quando, come in quest'occasione, sia proposto quale componente dello sviluppo economico locale, guardare all'incontro fra territori e interessi economici significa, essenzialmente, verificare le potenzialità e i limiti degli interventi che i territori e, perciò, i governi che, negli ordinamenti differenziati, li rappresentano, sono chiamati ad effettuare per la valorizzazione, anche economica, delle aree e collettività di riferimento.

Le domande che, in proposito, si aprono rinviano, a loro volta, a percorsi o piani di analisi differenti, nei quali si riflette la diversità dei fattori che hanno, sin qui, impedito a questo incontro, di per sé risalente, di affermarsi come rapporto, definito nei suoi contenuti e nelle sue opportunità.

Lungi dal potersi considerare risolta, quella del rapporto fra territori e interessi economici è, difatti, questione ancora aperta, sulla quale gravano incertezze che, mentre ostacolano la capacità dei governi territoriali di porsi come interlocutori istituziona-

li degli interessi economici, rendono complesso agli interessi economici riconoscere quali siano i propri interlocutori e riconoscerli nei governi territoriali.

Un possibile nonché frequente percorso è quello che affida il superamento di tali incertezze alla definizione dell'ormai annoso problema degli spazi, ossia delle competenze e delle funzioni, spettanti ai governi territoriali, nel rapporto con lo Stato centrale.

Ed è questo un approccio che, pur essendo, a certi effetti, imprescindibile, specie quando ci si misura, come avviene nella nostra attuale esperienza, con un assetto istituzionale le cui linee sono ancora, per gran parte, consegnate alle indeterminanze del linguaggio costituzionale, ed esposte alle zone d'ombra che esse lasciano persistere, si rivela tuttavia insufficiente, per non dire inadeguato.

La questione del ruolo che compete ai governi territoriali, nel confronto con gli interessi economici, non può, infatti, essere collocata nella sola griglia del rapporto Stato-autonomie ed ancor meno in quella, ancor più stretta, dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale.

Essa non è, in sostanza, questione che si risolva in un "gioco chiuso" tra Stato e autonomie. Specialmente quando il rafforzamento del principio autonomistico conduce, come è avvenuto in esito alla revisione costituzionale del 2001, ad un ampliamento delle "materie" o dei settori economicamente rilevanti conferiti ai governi territoriali <sup>(1)</sup>, le stesse incertezze che condizionano il rapporto fra territori e interessi economici non dipendono, unicamente, dal "che cosa" gli enti substatali siano o non legittimati a porre in essere.

---

(1) Basti, qui, ricordare come la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. comporti il transito nelle competenze residuali del legislatore regionale di materie quali: l'industria, il commercio interno, il turismo e l'agricoltura, le fiere ed i mercati, le camere di commercio. Alla competenza legislativa concorrente delle regioni appartengono, poi, settori, quali: il commercio con l'estero, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, i porti e gli aeroporti civili, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, le casse di risparmio, le casse rurali, le aziende di credito a carattere regionale, gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Di conseguenza, anche le difficoltà di questo rapporto non possono essere superate ricorrendo soltanto all'azione compositiva e adeguatrice di un interprete, in ultimo coincidente con il giudice costituzionale, impegnato, nel rispondere, a garantire, principalmente, la "tenuta del sistema", a fronte della polivalenza di molte indicazioni, spesso prive dei provvedimenti, anche legislativi, necessari a darvi attuazione e a definire il sistema che esse andrebbero a delineare.

L'attenzione a questi aspetti lascia irrisolto l'interrogativo principale, suggerito dal contesto e palesato dall'esperienza, e che, anche in questo caso, concerne il "come" i governi territoriali interpretano ed esercitano le proprie funzioni.

Un interrogativo, per rispondere al quale occorre andare oltre l'esame e la ricostruzione del solo rapporto che intercorre tra i livelli istituzionali, per come risulta dagli assetti delle competenze, ed allargare lo sguardo agli interessi economici, così da tenere conto della loro natura, delle dinamiche e delle logiche che ne governano le domande, ne orientano le scelte, condizionandone i termini dell'incontro con i governi territoriali.

Se questo è il percorso che si apre, e che qui si propone, ci si misura, inevitabilmente, anche con la necessità di pervenire ad una migliore individuazione degli interessi economici che sono, o che si candidano a diventare, "parti" dell'incontro con i territori.

Parlare di interessi economici equivale, infatti, a riferirsi ad una categoria onnicomprensiva e, perciò, tanto eterogenea da essere priva di ogni capacità descrittiva e, ancor meno, identificativa, che rende indefinito, nelle ragioni che lo determinano e nelle condizioni che ne accompagnano l'affermazione, lo stesso esito o fine dello "sviluppo economico locale".

Tuttavia, quando gli interessi economici vengono in considerazione come "parti" del rapporto con i territori, la diversità del loro atteggiarsi trova una prima sistemazione, elaborata e condivisa dalle scienze sia economiche sia giuridiche, nella riconoscibilità di quelle che, con locuzione diffusa, quanto priva

di un significato univoco, si definiscono economie regionali <sup>(2)</sup>.

Nell'assenza di univocità si rispecchia la diversità dei fattori dai quali esse originano, ma che, ai fini che qui interessano, può essere composta riconducendole a due macro-tipologie.

Da un lato, vi sono le economie regionali, dipendenti dalla presenza di attori (pubblici e/o privati) economici o la cui opera sia economicamente rilevante, appartenenti al territorio nonché di queste espressioni, quali, ad esempio, le autonomie funzionali e, fra queste, le Università, gli enti o le istituzioni di ricerca, le banche e le fondazioni bancarie, i soggetti diversamente costituiti e diversamente collegati agli enti substatali per la gestione dei servizi pubblici locali.

Dall'altro lato, si collocano le economie regionali rispondenti a quelle che si sono, tradizionalmente, identificate come le dinamiche del sistema di produzione post-fordista, ma che le analisi ed il dibattito più recente preferiscono riferire all'affermarsi di mercati transfrontalieri e di imprese globali. Fenomeni, storicamente conseguenti, poi diventati paralleli ed infine convergenti quantomeno nel loro esito: condurre ad un decentramento-delocalizzazione delle attività produttive, specie di quelle organizzate in forma d'impresa, che diventando "localizzazione" delle stesse, favorisce l'avvio di modelli di coordinamento-collaborazione non solo interne all'impresa, ma allargate ai soggetti istituzionali del territorio.

Economie, dunque, pur sempre regionali benché derivanti da interessi che non sono espressioni del territorio, ma che, come si ritiene proprio o tipico di quelli economici, sono "a-territoriali", non locali, ma localizzabili. Interessi che, in quanto

---

(2) L'esistenza di economie regionali è riconosciuta da numerose discipline che, peraltro, ne identificano, diversamente, l'oggetto e i fattori costitutivi, all'interno di una letteratura molto estesa, ma convergente nel considerarla categoria concettuale e di analisi, atta a descrivere "l'insieme di concetti, modelli teorici e operativi, descrizioni interpretative e suggerimenti normativi in tema di economia dello spazio o del territorio". In questo senso, R. CAPELLO, *Economia regionale*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 9. Consolidatasi, soprattutto, a seguito dell'affermarsi dei fenomeni di cosiddetta globalizzazione e, come tale, studiata, anche da operatori economici (cfr., fra tutti, O. KENICHI, *La fine dello Stato nazione e la crescita delle economie regionali*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 1996), è oggetto, attualmente, anche di rapporti dedicati, annuali, da parte della Banca d'Italia.

tali, scelgono “dove” trovare soddisfazione, così facendo del territorio elemento capace di condizionare le loro scelte e, a sua volta, capace di esserne condizionato <sup>(3)</sup>.

E sono proprio i termini dell’incontro e del rapporto, possibile o mancato, con questa tipologia di economie regionali, la cui genesi ed il cui sviluppo dipendono dalla capacità dei territori di attrezzare un ambiente normativo, amministrativo e di servizi ad essi favorevole e, così, idoneo ad attrarle, che più qualifica e dà contenuto agli interrogativi circa il ruolo che, negli ordinamenti differenziati, possono assolvere, in proposito, i governi territoriali.

È, d’altro canto, un tratto che si riconosce tipico dell’economia globale quello di cercare il “locale”, portando in evidenza le differenze tra i territori e, perciò, offrendo anche il principale banco di prova delle potenzialità ma anche dei limiti che ne accompagnano l’azione.

Sono, quindi, le economie regionali, dipendenti dagli interessi “localizzabili” che, più di quanto possano fare e facciano gli attori economici appartenenti al territorio, cercano, ed ancor prima postulano, poteri pubblici capaci di diventarne interlocutori, di interpretarne le esigenze, di rispondere alle loro domande.

## 2. Le risposte mancate: la difficile competitività fra aree

Il fenomeno, con il quale ci si confronta, e con il quale si confrontano i territori, nell’incontro con gli interessi economici, è speculare a quello che interessa gli ordinamenti statali, orientando, anche a questi livelli, le localizzazioni, che diventano de-localizzazioni, delle attività produttive.

Tuttavia, quando esso riguarda i territori interni agli ordina-

---

(3) Su tali qualificazioni e, per una più estesa rappresentazione delle condizioni, di contesto, che influiscono sull’incontro e sul rapporto fra territori e interessi economici, sia consentito rinviare a C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, in C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 26 ss.

menti, specie a quelli che accolgano soluzioni organizzative di tipo decentrato, federale o semi-federale, presenta caratteristiche diverse o, meglio ancora, propone difficoltà proprie, per non dire tipiche, in quanto tali condivise nelle esperienze di tutti gli Stati differenziati.

Difficoltà tanto tipiche da essere state oggetto di teorizzazioni risalenti alla stessa genesi degli ordinamenti federali e, non a caso, evidenziate nei *Federalist Papers*, ove si denunciavano i rischi di particolarismo, di frammentazione connessi al rafforzamento della “democrazia subnazionale”, nel campo del diritto dell’economia <sup>(4)</sup>. Rischi provvisti di un avallo anche normativo, quale fu offerto dalla *Commerce Clause* della Costituzione statunitense <sup>(5)</sup>, e riconosciuti dalle riflessioni successive, maturate nel contesto di altre esperienze, ove sono stati, poi, declinati come rischi di neocorporativismo, protezione localistica di interessi, iper-regolazione.

È come se la principale *ratio* dei decentramenti e dei federalismi, che è quella di consentire una migliore conoscenza, e perciò una migliore soddisfazione, delle domande espresse dalle collettività e dalle aree di riferimento più vicine ai governi, diventasse, nel raffronto con gli interessi economici, il limite di queste soluzioni organizzative. Un limite che diventa interno all’incontro, ed al rapporto, fra territori e interessi economici.

La vicinanza agli interessi sembra, dunque, condurre a ciò che, utilizzando un’immagine elaborata ad altri fini, può definirsi una sorta di “cattura” del regolatore da parte del regolato

---

(4) *The Federalist Papers* di A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY furono, infatti, pubblicati tra il 1787 ed il 1788. Su questi temi, cfr., anche, M. D’ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, p. 711 ss.

(5) La cosiddetta *Commerce Clause* è quella enunciata nell’Art. 1, Section 8, Clause 3 della *United States Constitution*, ove si stabilisce che “*The Congress shall have the power...To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes*”, la cui portata è definita anche dalla cosiddetta “*Necessary-and-Proper Clause*”, enunciata nell’Art. 1, Section 8, Clause 18, per la quale “*The Congress shall have Power To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department of Officer thereof*”.

(<sup>6</sup>), la quale determinerebbe politiche territoriali volte a proteggere gli interessi già presenti localmente, chiudendosi a nuove domande e a nuovi soggetti.

La differenziazione, interna agli ordinamenti statali, non sarebbe quindi funzionale ad una valorizzazione dei territori, che passi anche tramite la capacità di attrarre la localizzazione di interessi economici, ma condurrebbe ad un risultato opposto. Soprattutto, opposto a quello che si verifica quando il livello interessato è quello statale.

Le differenze nazionali, in effetti, sono ormai riconosciute ed esaminate per la loro attitudine a generare situazioni di cosiddetta *regulatory competition* che conducono all'abbattimento di barriere legali, contabili e ad un generale ampliamento delle garanzie per le attività produttive che intendano insediarsi sul territorio. Anzi, la competitività, che si sviluppa a questi livelli, è talvolta tanto accentuata da determinare una sorta di *race to the bottom* di taluni ordinamenti, quale si verifica quando si assiste ad un allentamento delle regolazioni che intervengono sulle esternalità negative delle attività economiche (<sup>7</sup>).

Pur con le cautele che devono accompagnare ogni considerazione di sintesi, o conclusiva, su fenomeni di tale complessità ed estensione, parrebbe di poter dire che se l'economia globale pone le premesse perché si sviluppino situazioni di competitività fra territori, gli esiti che ne hanno, sin qui, connotato le esperienze sembrano richiedere altre e "nuove" condizioni, in cui si esprime anche molta parte del "nuovo" ruolo che l'economia globale richiede ai poteri pubblici, di tutti i livelli.

Così, se, con riferimento alle differenze nazionali, queste "altre" condizioni vengono cercate e sono, da tempo ormai, individuate nell'armonizzazione, a livello internazionale, delle

(6) In proposito, ci si permette di rinviare, ancora una volta, all'analisi, più diffusa, che se ne è effettuata in C. BARBATI, "Territori e attività economiche" cit., pp. 62 s. e 107 s.

(7) In merito a questi fenomeni ed, in particolare, alla cosiddetta *under-regulation*, capace di produrre competizioni al ribasso, cfr. S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 234, sub nt. 98.

normative, in primo luogo, di quelle *antitrust* <sup>(8)</sup>, con riguardo alle differenziazioni interne agli ordinamenti statali, la competitività fra aree sembra sollecitare anche altre attenzioni, specialmente volte a superare, contenere o, finanche, prevenire quelli che, per quanto si è fin qui detto, costituiscono i limiti “interni” all’incontro fra territori e interessi economici. Limiti provvisti di un fondamento non solo teorico.

### 3. I limiti interni ed esterni delle scelte locali

Anche l’esperienza del nostro ordinamento documenta, in effetti, resistenze e inerzie, opposte dai governi territoriali alle domande degli interessi economici, dipendenti, in gran parte, dal “come” gli enti substatali hanno interpretato il proprio ruolo e sono entrati, o non sono entrati, in rapporto con gli interessi economici.

Lasciando sullo sfondo le questioni, per molti aspetti, differenti e meritevoli di differenti considerazioni, proposte dall’ intervento diretto dei governi territoriali, per guardare ai soli interventi indiretti che più condizionano l’avvio e l’esercizio delle attività economiche, merita di essere ricordato, innanzi tutto, il difficile cammino delle politiche di liberalizzazione.

Sono note e diffusamente verificate le resistenze incontrate dalla liberalizzazione del commercio (interno), consegnata alle attuazioni che ne avrebbero dovuto, e potuto, effettuare le Regioni e, in subordine, anche i Comuni, in ragione delle competenze legislative e amministrative loro assegnate, già prima della riforma costituzionale del 2001 <sup>(9)</sup>. Vicende analoghe hanno, d’altro canto, interessato, ultimamente, anche le politiche di li-

(8) Per un’analisi estesa di queste dinamiche, cfr., da ultimo, S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti, Assemblaggi dal Medioevo all’età globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, p. 305 ss.

(9) Il riferimento è alla liberalizzazione del commercio interno, già prevista dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, il quale attribuiva un ruolo centrale, ai fini della sua attuazione, alle scelte delle amministrazioni regionali e locali. Sul punto, cfr. L. PELLEGRINI, *Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione economica*, in G. TESAURO, M. D’ALBERTI, *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 89 ss.

beralizzazione del servizio taxi, le quali hanno conosciuto un significativo contenimento proprio nelle sedi locali, chiamate a porle in essere <sup>(10)</sup>.

Eguale limitate sono state le iniziative *di e per* la semplificazione amministrativa, ormai affidata, per gran parte, alle competenze dei governi territoriali, ma ancora ferme, come emerge anche da recenti indagini, all'attuazione della l. 8 agosto 1990, n. 241, se si eccettuano le esperienze virtuose tentate da alcune Regioni <sup>(11)</sup>.

Se, poi, si guarda alle politiche di incentivazione e di ausilio finanziario alle imprese, anch'esse rientranti nelle competenze delle autonomie territoriali, ci si misura con l'interpretazione riduttiva che specie le Regioni hanno dato del proprio ruolo, impegnandosi in interventi per lo più settoriali. Soprattutto, da parte loro, è mancata la definizione di politiche di sistema, a valenza anche programmatica, necessarie alle stesse azioni degli enti locali. Né sono mancate esplicite manifestazioni di chiusura verso gli interessi economici "localizzabili", i quali si sono trovati, perciò stesso, esclusi da misure che affidano lo sviluppo locale all'incentivazione dei soli interessi appartenenti al territorio e di questo espressioni <sup>(12)</sup>.

Ma, ciò che più rileva, i limiti interni all'incontro fra territori e interessi economici, paventati o sperimentati, sono diventati causa di importanti limiti esterni, quasi annunciati dall'Autorità Antitrust quando, nella relazione del presidente Tesaro

(10) Cfr., in particolare, la difficile attuazione di quanto previsto, per il potenziamento e la liberalizzazione del servizio taxi, dall'art. 6 del d.l. 4 luglio 2006, n. 248, noto anche come "primo pacchetto Bersani", convertito, con modificazioni, nella l. 4 agosto 2006, n. 248.

(11) Il riferimento è all'indagine effettuata, nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008, con riguardo a 12 Regioni italiane, dal Formez, "Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni". Testo reperibile sul sito web del Formez.

(12) Sul punto, e fra gli altri, cfr., da ultimo, anche il "caso", preso in esame con la sent. Corte cost. 19-28 novembre 2008, n. 318, della l.r. Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, la quale, per l'accesso agli incentivi previsti, esigeva che il richiedente avesse la sede legale, amministrativa ed operativa nel territorio della Regione, così imponendo, nella valutazione della Corte, "barriere protezionistiche di natura territoriale" che, insieme ad altri motivi, ne determinano l'illegittimità, potendosi, al più, consentire che lo "sviluppo sociale ed economico del territorio regionale" conduca a richiedere al beneficiario la presenza, *in loco*, della sola sede operativa.

sull'attività svolta nel 2003, denunciò il rischio che "la vicinanza agli interessi coinvolti" potesse "influenzare negativamente il processo decisionale e favorire, a scapito dei nuovi entranti e dei consumatori, l'ingiustificata protezione delle imprese".

È la temuta "cattura del regolatore", che conduce ad individuare nel principio di concorrenza o, meglio, nella sua tutela riservata, dal legislatore costituzionale del 2001, alla competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, comma 2, lett. e)), il principale e più potente limite esterno al rapporto fra territori ed interessi economici.

Il principio di concorrenza, di per sé esposto alle interpretazioni che, del suo significato e delle sue implicazioni offrono le diverse sedi istituzionali, nazionali e sovranazionali, competenti a confrontarsi con esso, diventa oggetto di una lettura estensiva da parte del giudice costituzionale, che ne fa il titolo per lo spostamento, in capo allo Stato, della legittimazione a adottare non solo la normativa strettamente *antitrust*, ma qualsiasi misura, anche propria della *regulation for competition*, che non sia "sintonizzata sulla sola realtà produttiva regionale".

Secondo la Corte costituzionale, e a partire dalla sentenza (18 dicembre 2003) 13 gennaio 2004, n. 14, la tutela della concorrenza fonda la competenza esclusiva dello Stato, ogni qualvolta l'intervento, su materie o in questioni economicamente rilevanti, come tali, ad essa soggette, abbia una rilevanza macro-economica, ossia incida sull'equilibrio economico generale.

Il principio autonomistico e, con esso, la legittimazione dei governi territoriali a sottoporre gli interessi economici a regolazioni proprie viene, di conseguenza, salvaguardato solo quando la misura abbia una rilevanza meramente regionale, ossia esaurisca la propria incidenza effettuale nell'ambito territoriale del governo subnazionale, a nulla rilevando la localizzazione dell'interesse e dell'attività.

Un limite particolarmente incidente, quando si consideri che la promozione o la tutela della concorrenza implica un'attività definitoria che diventa, in realtà, creativa di regole anche dettagliate, capaci di contenere, in misura significativa, l'intervento e le politiche dei governi territoriali in ogni materia economi-

camente rilevante.

Non a caso, la preoccupazione di non comprimere, eccessivamente, il ruolo dei governi territoriali ha indotto gli interpreti delle sedi istituzionali competenti, ad apportare correttivi o aggiustamenti a questa lettura del principio di concorrenza, talvolta smentita dalla stessa Autorità Antitrust, alla quale si devono pronunce contraddittorie e, comunque, fatta oggetto di interpretazioni più caute, anche da parte del giudice costituzionale.

Così, se è l'Antitrust ad avere ritenuto che il rafforzamento del principio autonomistico, operato dal legislatore costituzionale del 2001, anche sul terreno delle attività economicamente rilevanti, contenesse in sé una sorta di antinomia che oppone all'attribuzione nominale di più estese competenze il nuovo rilievo ed il nuovo ruolo assegnato al principio di concorrenza, è sempre l'Antitrust ad avere rilevato come proprio la vicinanza ai mercati locali consenta una migliore conoscenza delle domande, funzionale alle stesse ragioni della concorrenza e del mercato, atta a fondare la legittimazione dei governi territoriali ad intervenire <sup>(13)</sup>.

Allo stesso modo, il giudice costituzionale ha cercato di temperare la forza escludente, di "limite esterno", del principio di concorrenza, proponendo differenti sistemazioni e letture di talune misure capaci di condizionare attività economicamente rilevanti <sup>(14)</sup>.

(13) È, infatti, l'Antitrust, in una segnalazione del 1° luglio 2004, ad avere contestato la legittimazione anche di una Regione speciale, come la Sicilia, a dettare norme – nel caso riferite alla disciplina del commercio interno – che concernano la materia della "tutela della concorrenza", assegnata, dal nuovo art.117, alla competenza esclusiva del legislatore statale.

D'altro lato, però, com'è avvenuto in materia di aperture di sale cinematografiche, l'Antitrust ha riconosciuto come proprio la vicinanza ai mercati locali consentirebbe "assetto maggiormente rispondenti alle effettive esigenze della domanda, così come espressa nei diversi ambiti locali", tanto da sollecitare lo spostamento in capo alle autonomie di maggiori competenze decisionali (segnalazione 11 dicembre 2003, ma anche segnalazione del 19 dicembre 2006). Lo stesso può dirsi per il riconoscimento del ruolo ad essi spettante, in materia di regolamentazione delle attività dei taxi, effettuata da parte dell'Antitrust.

(14) Cfr., fra le altre, la sent. Corte cost. 7-19 luglio 2005, n. 285, con cui la Corte, rilevando come la tutela della concorrenza non possa sovrapporsi ad ogni competenza regionale, riportandola in capo allo Stato, ritiene che "la disciplina concernente

In sostanza, proprio le vicende interpretative delle quali è stato oggetto il principio di concorrenza, le conseguenze che se ne sono fatte derivate, anche in termini di incertezze circa il ruolo dei governi territoriali, nel rapporto con gli interessi economici, diventano indicatori delle insufficienze e inadeguatezze di ogni approccio che riconduca la questione dei rapporti fra territori ed interessi economici nella sola griglia dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Soprattutto, queste vicende raccontano la debolezza di ogni costruzione che continui a riconoscere nella legge statale l'unico strumento capace di contenere, correggere o prevenire i limiti delle differenziazioni.

**4. *Dal territorio come confine al territorio come spazio: nuove condizioni per lo sviluppo locale***

Volendo tentare, a questo punto e per quanto consentito dalla complessità delle questioni sottese, una rappresentazione di sintesi delle ragioni che hanno, sin qui, impedito di attivare le potenzialità dei territori, si potrebbe dire che esse siano da ricondurre, essenzialmente, all'incapacità, da intendersi anche come indisponibilità, dei corrispondenti livelli di governo a rispondere alle domande, e prima ancora a riconoscere le necessità, degli interessi economici.

A questo proposito, e per quanto si è ricordato, vi è una considerazione che, più di altre, sembra doversi imporre all'attenzione dei territori: gli interessi economici che li "cercano" e che si candidano a diventare soggetti dello sviluppo locale, si muovono in "spazi" sui quali ricadono decisioni non solo del livello statale o substatale, ma anche di altre sedi, sovranazionali, oltre che di altri centri regolatori.

---

l'apertura di sale cinematografiche", dettata dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28, rientri prevalentemente nella materia "governo del territorio", oggetto, in quanto tale, di una competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Sulle letture più contenute che il giudice costituzionale, anche successivamente, ha offerto della "tutela della concorrenza", come "materia" riservata al legislatore statale, cfr., da ultimo, R. CARANTA, "Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?" in *le Regioni*, n. 3, 2008, p. 683 ss.

Interessi, per molti aspetti, governati da “diritti delocalizzati”, ossia obbedienti a “regole” che non sono espressione dei territori, entro i quali vanno a collocarsi, pur potendo essere da questi recepiti, in un momento successivo<sup>(15)</sup>.

Ne deriva che la partecipazione o il contributo allo sviluppo economico locale richiede ai governi territoriali di ripensare il proprio ruolo e, così, di modificare le forme, le misure e, più ampiamente, le politiche tramite le quali entrano in rapporto con interessi economici.

Sul “come” o sul “che fare”, a tal fine, non esistono riflessioni né sono disponibili conclusioni che possano estendersi a tutte le esperienze. Molto dipende dai caratteri che l’articolazione territoriale del potere politico-amministrativo possiede, all’interno dei singoli ordinamenti. Molto dipende, pertanto, dalle soluzioni organizzative accolte, ovvero dalle loro potenzialità e dai loro limiti. Molto altro, ancora, dipende dall’esistenza di talune condizioni di sistema, la cui mancanza rende necessario pensarle e definirle, prima ancora che attivarle.

Quanto alla situazione che connota il nostro decentramento, anche nelle forme più forti assunte con il “nuovo” Titolo V della Costituzione, emerge, fra tutte, la necessità dei territori di en-

(15) In merito alla figura dei cc.dd. “diritti delocalizzati”, dei quali sarebbe espressione lo stesso “diritto della concorrenza”, il quale presuppone un’economia e mercati privi di confini politico-giuridici determinati, cfr. N. IRTI, *La concorrenza come statuto normativo*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI e M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia, Liber Amicorum* per gli ottanta anni di Alberto Predieri, Torino, Giappichelli, 2002, p. 340, nonché dello stesso A., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 5 ss. Sulle leggi del mercato concorrenziale, cfr., per tutti, F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 7 ss. Categorie concettuali e di analisi, queste, recepite anche dai nostri giudici amministrativi, ed in particolare dal Consiglio di Stato, al quale si deve, infatti, il riconoscimento che, di fronte agli interessi economici e al mercato, lo strumento legislativo arretra. In questo senso, cfr. Cons. Stato, parere n. 11603/04, Sez. Cons. Atti normativi, Ad. 14 febbraio 2005, spec. sub 6.3., in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Quanto alle analisi teoriche dedicate al tema, fra i più rilevanti oggi affrontati da diverse scienze sociali, non solo giuridiche, cfr. S.L. SCHWARCZ, *Private Ordering*, in *Northwestern University Law Review*, 2002, p. 319 ss; e F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005, spec. pp. 39 e 56 ss.

trare in relazione con le altre sedi decisionali e regolatorie, che orientano le scelte degli interessi economici, per rintracciare, anche attraverso questo diverso modo di declinare il proprio ruolo, strumenti e soluzioni, organizzative o anche solo funzionali, capaci di contenere o correggere quelli che appaiono, non solo all'analisi teorica, i principali limiti che condizionano e compromettono il loro rapporto con gli interessi economici.

Una necessità che non prescinde dal rapporto con gli altri governi territoriali, ma, semmai, procede da esso, rinviando a percorsi già disponibili, meglio, risalenti, benché mai, del tutto, compiuti.

Sono, questi, i percorsi che partono "dal basso", ossia da una cooperazione fra i territori che sia capace di dare vita ad altri centri, diversi da quello statale, atti a superare i limiti intrinseci, più ancora che interni, del rapporto fra territori ed interessi economici.

Basti pensare, in proposito, a quell'armonizzazione delle normative, lontana dall'essere conseguita al livello substatale, riconosciuta quale limite delle differenziazioni anche dall'Autorità Antitrust, in ragione degli ostacoli che frappone alla definizione e all'attuazione di strategie uniformi da parte delle imprese e per superare il quale è, al momento, disponibile una soluzione che, peraltro, si basa su un'azione del governo centrale, come tale eterodiretta ed eterodefinita <sup>(16)</sup>.

Sempre alle autonomie potrebbe essere consegnato il superamento di un altro limite: l'inadeguatezza, spesso anche solo dimensionale, del territorio, i cui confini geografico-amministrativi possono non coincidere con gli spazi necessari agli interessi economici.

Problema, anch'esso, risalente, per il quale non sono mancati tentativi di risposta, sia strutturali sia funzionali, che hanno, prevalentemente, interessato gli ambiti infraregionali e, dunque, il sistema interno degli enti locali. Il completamento ed il po-

---

(16) Si ricorda, in proposito, la segnalazione resa dall'Antitrust il 4 novembre 2004, con riguardo alla disciplina normativa dell'attività di distribuzione dei carburanti. Quanto allo strumento, di cui al testo, attivabile dal centro statale, il riferimento è alle previsioni di cui all'art.8, comma 6, della l. 5 giugno 2003, n.131.

tenziamento dei processi, a questi livelli dell'amministrazione, non toglie la necessità che ad esserne investiti debbano essere anche i governi regionali, legittimati, tra l'altro, ad usare gli strumenti legislativi, amministrativi e, in prospettiva, finanziari-fiscali, capaci di dare contenuti e potenzialità differenti ai raccordi fra territori.

Vi è, poi altro che venne richiesto dalla stessa Antitrust in una sua segnalazione già del 20 dicembre 2001, sulla regolazione delle attività economiche. Vi è la necessità, specie in presenza del potenziamento della differenziazione, di uno sviluppo di meccanismi di confronto sistematico delle pratiche adottate dai regolatori dello stesso livello volta ad incentivare l'adozione delle *best practices* regolamentari; vi è, inoltre, il bisogno di meccanismi che consentano l'analisi di impatto delle regolazioni.

E se, su questo piano, già vi sono le esperienze di alcune Regioni, molto deve essere ancora compiuto, per consentire che, anche presso questi livelli di governo, si diffondano pratiche analoghe a quelle, di recente, previste per le amministrazioni statali, chiamate ad analizzare l'incidenza delle "proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa" "sul corretto funzionamento del mercato" <sup>(17)</sup>.

Al di là, comunque, di altri possibili riferimenti a misure e a soluzioni specifiche, rimane l'evidente necessità, per i governi territoriali, di adottare politiche che esprimano una differente concezione del territorio.

Un territorio percepito non solo come "confine-limite", idoneo a qualificare, quasi ad esserne condizione o requisito, gli

(17) Ci si riferisce a quanto previsto dal d.P.C.M. 11 settembre 2008, n.170 (G.U. 3 novembre 2008, n. 257), "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", in merito ai contenuti della relazione AIR. In base a quanto dispone l'art.6, per la prima volta, in termini espressi, questa dovrà, fra l'altro, stimare l'incidenza delle proposte regolatorie sul corretto funzionamento del mercato, nei termini riferiti testualmente (art.6, comma 3, lett. g)), ed inoltre dovrà contenere "l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche e imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta" (art.6, comma 3, lett. h)).

interessi economici legittimati ad entrarvi in rapporto, ma un territorio come “spazio-potenzialità”, ossia occasione e motore di uno sviluppo che dipenda dalla capacità di attrarre, competitivamente, interessi economici che si aggiungano al territorio.

Facile, quindi, concludere che ciò debba tradursi in politiche maggiormente aperte alle interazioni con nuovi soggetti, sia pubblici sia privati. Tuttavia, il valore solo teorico, indeterminato nei contenuti, dell'esito che verrebbe a qualificare il nuovo ruolo dei poteri pubblici, trova il proprio limite, di sempre, in questa sua dimensione meramente ottativa.

Nel tentativo di meglio precisare “come” i governi territoriali possano farsi portatori di questa differente concezione del territorio quale “spazio-potenzialità” e, con esso, del proprio ruolo, sembra opportuno, quantomeno, ricordare, nei limiti dei riferimenti brevi qui consentiti, che queste nuove politiche non dovrebbero investire solo le *economic regulations*, ma dovrebbero estendersi anche, e forse soprattutto, alle *social regulations*, ossia a quel complesso di interventi che più definiscono le cosiddette “variabili ambientali”<sup>(18)</sup>.

Da tempo è riconosciuto quanto esse condizionino le scelte degli interessi economici “localizzabili”, i quali, più di altri, sono attenti alle “politiche dei luoghi”: quelle che si esprimono nei sistemi di trasporto locale, delle infrastrutture, nelle discipline edilizie ed urbanistiche, nell'assetto dei servizi sociali e reali alle imprese, nelle iniziative assunte per la formazione professionale e, ad un livello più alto, per lo sviluppo di competenze che si qualificano anche come competenze offerte dall'area territoriale.

È noto, d'altro canto, quanto le economie globali vedano nel

---

(18) Gli strumenti e le politiche capaci di condizionare le attività economiche sono, notoriamente, diverse e non tutte inerenti alla sola *economic regulation*, stante l'incidenza che, soprattutto nei confronti degli interessi economici “localizzabili”, e, dunque, dalla crisi del sistema di produzione fordista, rivestono anche le *social regulations*, ossia le politiche di settore che definiscono le cosiddette “variabili ambientali” delle attività di impresa. Quanto ai differenti contenuti dell'*economic regulation* rispetto alla *social regulation*, si rinvia all'analisi di A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Mulino, Bologna, 2000, p. 39 ss.

*built environment* e nella *knowledge economy*, rispettivamente, condizioni e modalità del proprio sviluppo: così assegnando, se si vuole, nuove declinazioni e nuovi contenuti alla risalente figura del distretto industriale, non a caso, alla ricerca esso stesso di configurazioni e di strumenti, anche operativi, differenti.

Le *social regulations*, inoltre, a differenza di quanto deve ancora dirsi per le *economic regulations*, occupano ambiti che, già da ora, sono disponibili alle competenze dei governi territoriali. Non solo, proprio quella vicinanza alle collettività e agli interessi, tipicamente percepito come limite della loro azione, potrebbe, qui, trasformarsi nella loro potenzialità.

La vicinanza agli interessi, in quanto vicinanza a tutti gli interessi, potrebbe, infatti, agevolare l'elaborazione di politiche integrate che risultano, invece, difficilmente perseguibili dalle sedi decisionali più alte, spesso impegnate, e non solo nella nostra esperienza ordinamentale, a definire normative settoriali, rispondenti, prevalentemente, ai soli interessi capaci di attestarsi al loro livello <sup>(19)</sup>.

Quanto alla capacità dei governi territoriali di intervenire sulle *economic regulations*, questa dipende, indubbiamente, da alcuni nodi, anche interni, che attendono di essere sciolti o diversamente risolti, dalle sedi istituzionali competenti, ma dipende anche dalla esistenza di condizioni di sistema, non ancora disponibili.

Basti pensare, quanto alla possibilità dei territori di porsi e di essere riconosciuti come interlocutori istituzionali degli interessi economici, alla rilevanza di interventi legislativi volti a modificare la configurazione, strutturale e funzionale, delle autorità di garanzia e di regolazione. Misure, queste, che servirebbero ad adeguarle alla pluralità dei centri decisionali che caratterizza, o che dovrebbe caratterizzare, il nostro assetto istituzionale decentrato, analogamente a quanto già avviene all'interno di altri ordinamenti. Soprattutto, capaci di "liberare" molte possibilità di azione dei territori, anche in quei settori, economicamen-

(19) Sul punto, cfr. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto* cit., p. 120 ss.

te rilevanti, che si confrontano, inevitabilmente, con un principio di concorrenza che verrebbe, in tal modo, privato di alcune delle ragioni che inducono a configurarlo come diritto statale, anche al di là ed oltre le necessarie uniformità, sovranazionali prima ancora che nazionali, della normativa strettamente anti-trust.

Ma basti pensare, anche, all'incidenza dei rapporti con la sede comunitaria e alla capacità dei governi territoriali di porsi come soggetti dell'ordinamento comunitario, legittimati ad entrare direttamente in relazione con esso, trovando in ciò le condizioni che consentano loro di esprimere nuovi centri, ulteriori a quello statale, capaci di contenere i limiti, interni ed esterni, dell'incontro con gli interessi economici.

Questioni e temi, questi accennati da ultimo, che vanno ben oltre le possibilità immediate del rapporto fra territori e interessi economici, ma che, proprio dalla capacità dei governi territoriali di declinare diversamente il proprio ruolo, potrebbero trarre ragioni ed argomenti per ricevere nuove risposte.

## **Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica**

---

*di Marco Dugato*

### **Sommario**

**1. Premessa.** – **2.** I “regolati” nel governo del territorio e nella gestione dei servizi pubblici locali. – **3.** Pianificazione, servizi ed infrastrutture. – **4.** I sistemi di partecipazione alle decisioni. – **5.** La rilevanza della dimensione territoriale delle decisioni, della responsabilità e della gestione (anche con riferimento alla funzione di regolazione). L’aggregazione territoriale e l’aggregazione delle funzioni. – **6.** La misurazione degli effetti dei provvedimenti: questa sconosciuta nota alla legge. L’efficienza come criterio di democraticità ed il ruolo della Corte dei conti

### **1. Premessa**

“Governare il territorio” evoca un oggetto diverso da quello del “pianificare” e rappresenta una realtà, un’attività complessa, che fa riferimento al governo dei processi, della convivenza, delle evoluzioni. Soprattutto, prevede la predeterminazione di fini lontani, di mete a lunga scadenza. Si può forse dire che governare il territorio è il vero mezzo attraverso il quale si realizza la sussidiarietà verticale e si favorisce quella orizzontale. In questo senso, il cambio di denominazione voluto dalla riforma costituzionale del 2001 non è affatto una banale o inconsapevole operazione lessicale: le Regioni che si occupano del governo del territorio sono cosa diversa dalle Regioni che si occupano di urbanistica.

Se è vero quello che si è detto, allora non mi pare dubbio che i servizi pubblici locali rientrino nel governo del territorio. La considerazione è interessante sotto un duplice profilo. Il primo riguarda la competenza normativa. Se i servizi pubblici locali rientrano nel governo del territorio, allora la competenza legi-

slativa dello Stato nel settore trova una giustificazione meno asfittica e più razionale di quella che usualmente si fonda sulla tutela della concorrenza e sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Soprattutto, appare più organica la relazione tra la competenza statale e quella regionale. Si tratta peraltro di comprendere in che modo la competenza debba essere ripartita, al di là dell'illusorio e fallace confine tra "principi" e "dettaglio". È peraltro certo che la si debba distribuire rendendo partecipi entrambi i livelli di produzione normativa (Stato e regioni) tanto della definizione delle regole di gestione, quanto di quelle attinenti all'organizzazione ed alla regolazione.

Nell'analizzare il tema del "chi fa le regole" non si può però più eludere la questione della competenza regolamentare dei comuni e delle province nei servizi pubblici. Che essa esista non è posto in dubbio; tuttavia, non se ne comprendono esattamente l'estensione ed il limite. Se Stato e Regioni disciplinano tutto, che rimane agli enti? Esiste, se non una riserva, almeno un contenuto minimo di regolazione locale? A mio avviso, sì. Si tratta di funzioni attribuite agli enti locali in ragione del principio di sussidiarietà, che impongono adeguati interventi organizzativi interni (a maggior ragione se sarà approvato il disegno di riforma che rilancia le gestioni pubbliche dirette). Quale sia il contenuto minimo riservato e quali siano le vie che ne garantiscano la tutela è difficile dire. Certo, il primo elemento qualificante riguarda il livello "alta": se l'ente locale rappresenta la comunità locale, non può essere estromesso totalmente dalla definizione delle regole per lo svolgimento dei servizi necessari al suo sviluppo. In questo, mi pare preoccupante la totale assenza di riconoscimento della funzione di regolazione locale nelle ipotesi di riforma, le quali non si fanno scrupolo di lasciare ai comuni la scelta sostanziale tra concorrenza e non-concorrenza (che a me sembra il cuore della scelta strategica da riservare allo Stato), ma negano loro ogni significativa funzione di regolazione e di controllo.

Ovviamente, ragionando come qui si fa, non si può che riconoscere anche un *minimum* di normazione locale anche con riferimento alla definizione delle condizioni organizzative dei

servizi. Non è tuttavia quello che più interessa. Ciò che maggiormente rileva, nella definizione del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali sono:

- il rapporto tra le regole per il governo del territorio e le regole dei servizi pubblici locali;
- l'individuazione dei regolati nel governo del territorio e nella gestione dei servizi pubblici;
- la questione della rappresentatività e della democraticità nei servizi pubblici locali;
- la relazione tra pianificazione, servizi ed infrastrutture;
- la verifica dell'insussistenza di sistemi di partecipazione alle decisioni;
- la rilevanza della dimensione territoriale delle decisioni, della responsabilità e della gestione (anche con riferimento alla funzione di regolazione);
- l'aggregazione, non solo e non tanto territoriale, delle funzioni;
- a mo' di provocazione: il ruolo della Corte dei conti nella gestione dei servizi.

Innanzitutto, sarebbe necessario definire, nella realtà delle cose, se sia corretto affermare che prima si pianifica e dopo si definiscono i servizi pubblici e li si gestisce o se non sia piuttosto vero il contrario. Mi pare che tutto dipenda dai servizi di cui si parla. Se si parla di trasporto pubblico locale, può avere senso affermare che si organizza e si gestisce dopo che si è pianificato. Ma se si pensa ai servizi ambientali ed energetici ad alta tecnologia e con alta incidenza economica e logistica degli impianti, allora mi pare proprio che il discorso si atteggi in modo differente. Che accade, ad esempio, con i rigassificatori e con lo smaltimento ed il compostaggio dei rifiuti? È pensabile che la realizzazione di impianti sovracomunali sia una mera conseguenza della progettazione territoriale dei singoli Comuni? Anche volendo rendere il discorso il più nobile possibile (e non dire che si pianifica dopo che si sono trovate le risorse per gli impianti), è chiaro che è l'allocazione ottimale dell'impianto a determinare alcune delle linee di pianificazione future.

## 2. I “regolati” nel governo del territorio e nella gestione dei servizi pubblici locali

Il tema può essere affrontato formalmente o sostanzialmente. Dal punto di vista formale, ancora oggi tutto ruota intorno al concetto di residenza. Gli interessi tutelati negli atti di governo del territorio e di gestione dei servizi pubblici locali sono quelli della “collettività di riferimento”, intesa come complesso dei residenti. I regolati sono invece tutti quelli i cui interessi agiscono, con una certa stabilità, nel territorio su cui insiste il servizio. Ci sono dunque tre categorie di cui l’approccio formale tiene conto: 1) i tutelati – residenti; 2) i regolati – tutti coloro che gravitano sul territorio; 3) gli utenti, che possono certo appartenere alla prima o alla seconda categoria, ma che non rappresentano l’interesse degli appartenenti a quelle categorie.

Se si passa ad un approccio sostanziale, il panorama appare più ricco ed emergono significativi problemi di democraticità. Innanzitutto, il concetto di “collettività di riferimento” rinvia ad un collegamento essenziale tra titolarità delle funzioni e rappresentanza politica ed istituzionale. Al contempo, tanto nell’ambito pianificatorio stretto quanto in quello dei servizi pubblici locali, è proprio quel collegamento ad apparire in buona parte fittizio. Si pensi alle grandi aree urbane, ad esempio, in cui il *continuum* urbanizzato ed il collegamento funzionale tra differenti municipalità rende gli effetti delle decisioni di un ente locale capaci di incidere ben al di là dei confini del Comune in cui la decisione è presa (decisioni istituzionalmente *extra moenia*, le si potrebbe definire). Al di fuori delle scelte strettamente pianificatorie, in cui la Provincia assume il ruolo di importante mediatore, le scelte di un Comune finiscono per regolare azioni e relazioni di altri Comuni. Si pensi a quel che accade nelle ipotesi di blocco del traffico disposto dal Comune principale di un’area metropolitana, che produce i propri effetti anche e soprattutto nei Comuni contermini, i cui residenti, peraltro, non hanno alcuna capacità di incidere politicamente o giuridicamente sulle decisioni prese da un sindaco diverso dal loro.

Nei servizi pubblici locali, tutto si amplifica. È vero, infatti

che con le società a partecipazione multicomunale si è concretamente avuto un miglioramento sotto il profilo della rappresentanza territoriale, attraverso la partecipazione di tutti i Comuni al capitale ed alla *governance*, ma resta il fatto che la collettività dei residenti-rappresentati e quella degli utenti non coincidono. Si pensi a Venezia, ad esempio, in cui l'utenza dei servizi è assai più vasta e variegata categoria rispetto a quella dei residenti. La prima è rappresentata da stabili collettività e non solo da turisti mordi e fuggi: pendolari istituzionali (lavoratori presso uffici in Venezia storica, ma residenti in comuni differenti); studenti non residenti; immigrati; proprietari di seconde case. In sostanza, per quel che riguarda alcuni servizi pubblici, la categoria dei residenti è talvolta minoritaria. Eppure, le scelte politiche sui servizi manifestano chiaramente l'interesse per quest'ultima, comprensibilmente avvertita dai decisori come l'unico nucleo destinatario di tutela.

Si è detto che, per l'attuale difetto di rappresentatività rispetto agli interessi dei loro portatori, l'efficienza del servizio e l'efficacia delle decisioni rappresentano l'unico canone di riferimento davvero democratico.

Sia nel governo del territorio sia nel governo dei servizi esiste quindi la necessità di sgomberare il campo dalle false certezze e di riscrivere le regole di rappresentatività regolato-decisore. In uno scritto dell'anno scorso, si è parlato di "contratto di voto", per affermare che la residenza può essere ancora uno strumento utilizzabile solo se la sua definizione nasce non da un atto autoritativo fondato su parametri anch'essi fissati unilateralmente ed anacronistici, bensì da un accordo tra l'ente locale, che richiede parametri minimi di stabilità degli interessi, ed il cittadino, che decide qual è il luogo in cui si svolge la parte più rilevante della propria vita e dei propri interessi. Per comprendere il difetto nel collegamento tra utenza e rappresentanza, è sufficiente pensare allo studente che studia nove mesi all'anno a Firenze o a Bologna, che usa i mezzi pubblici più dei residenti e che, oggi, non può votare nel luogo in cui principalmente risiede. Ancor più stridente è il contrasto con riferimento ai residenti extracomunitari, per i quali appare del tutto

disatteso il detto liberale *no taxation without representation*.

### 3. Pianificazione, servizi ed infrastrutture

Sono proprio i servizi pubblici locali a consentire di ragionare su un altro dei falsi miti del governo del territorio. Chiunque si occupi di diritto urbanistico sa perfettamente che l'idea della pianificazione concentrata della legge 1150 del 1942 non rappresenta la realtà. Il metodo in atto contraddice quel modello e muove in senso induttivo, non deduttivo. In esso, spesso le ragioni di singoli interventi condizionano l'assetto dell'intero territorio, ormai pressoché integralmente urbanizzato.

La realizzazione delle infrastrutture dei servizi pubblici, insieme a quella delle infrastrutture più rilevanti, rappresenta un elemento paradigmatico: gli elementi condizionanti il tracciato di una metropolitana (non più e non tanto quelli classici, come la tutela dei beni storici, assetto geomorfologico, quanto quelli più strettamente economici) incidono sullo sviluppo e sulla trasformazione urbana molto di più di mille ragionamenti sulle invarianti del territorio. Lo stesso vale per la localizzazione di un impianto di compostaggio.

Il discorso conduce evidentemente all'esigenza di un sistema di aggregazione di funzioni oggi differenziate ed attribuite a soggetti differenti. Ha davvero senso che le competenze relative ai servizi pubblici o allo sviluppo economico non stiano in capo agli stessi soggetti che si occupano della pianificazione in senso stretto? È davvero pensabile che il sistema giusto sia quello di lasciare separate competenze sinergiche e creare numerosi e continui tavoli di discussione e codecisione? Quali sono le conseguenze della dispersione delle funzioni sui tempi e sull'effettività delle decisioni? Non è più coerente unificare le funzioni e le competenze?

Del resto, non mancano gli esempi virtuosi in cui le competenze sui trasporti sono aggregate a quelle propriamente urbanistiche e pianificatorie. Si tratterebbe, quindi, di estendere a tutte le funzioni da aggregare un modello già applicato su scala più

piccola.

Vi è poi un secondo livello, per così dire “basso”, nel tema delle infrastrutture dei servizi, che riguarda la condivisione territoriale delle scelte sulle reti e sugli impianti. In un sistema in cui la dimensione dei servizi economici a rete è evidentemente sovracomunale, mi pare rilevante che non solo i soggetti di gestione coinvolgano le differenti realtà territoriali, ma che la partecipazione alla decisione, allo sviluppo ed all’assetto territoriale si estenda anche alla definizione strategica delle linee di sviluppo infrastrutturale. È questa la ragione per la quale l’art. 113, comma 13, Tuel, ha previsto la possibilità di intestare la proprietà delle reti a società *in house*, consentendo la messa in comune delle reti e conservando il principio del *pro quota* tra tutti gli enti interessati alla proprietà delle reti. Mi sembra che il d.d.l. S-772 conservi questa prospettiva. In sostanza, se gli accordi di programma rappresentano lo strumento ideale per l’avvio delle operazioni fisiche sulle reti, le società multicomunali costituiscono il mezzo di condivisione delle decisioni sulle reti già realizzate.

#### 4. I sistemi di partecipazione alle decisioni

Il filo conduttore che si è tentato di evidenziare è che governare il territorio è anche organizzare e gestire i servizi pubblici, soprattutto definendone le regole. Così, poiché la pianificazione ha da tempo riconosciuto che non è possibile provvedere alla definizione delle regole senza aver soddisfatto le ragioni della partecipazione, sia tra enti sia degli individui e dei gruppi portatori di leciti interessi privati, mi pare che la conseguenza debba essere che anche nell’individuazione delle regole dei servizi la partecipazione debba essere considerata elemento indefettibile.

La storia della partecipazione alla formazione delle regole urbanistiche è in realtà distinta in due momenti: quello della partecipazione minimale e necessaria alla sola legittima produzione di effetti giuridici degli atti pianificatori (la partecipazio-

ne e le osservazioni nei tradizionali procedimenti di formazione dei piani); quello della partecipazione “pesante” alla composizione del quadro conoscitivo e ai programmi complessi (PIT, PRU). Mi pare molto significativo il passaggio concettuale: da una partecipazione “difensiva” dell’interesse particolare, ad una partecipazione “attiva” nella rappresentazione di un piano (sostanzialmente ed economicamente) realizzabile. Il quadro che questa seconda partecipazione descrive è un quadro a più livelli, molti dei quali caratterizzati da partecipazione sostanziale:

- livello di definizione degli obiettivi più generali: partecipazione di tanti livelli ed enti territoriali; partecipazione dei privati se si parte da insediamenti infrastrutturali complessi;
- livello di definizione delle regole pianificatorie generali, in cui conferenze ed accordi territoriali prevedono la partecipazione di privati;
- livello di creazione delle regole operative ed attuative, classicamente caratterizzato dalla partecipazione.

In un panorama di questo tipo, pare difficile ammettere che possa esistere un ambito importante della pianificazione in senso ampio, quale quello di definizione delle regole dei servizi pubblici locali, in cui è del tutto assente la partecipazione. A maggior ragione quando si esalta l’importanza della regolazione e la sua affermata separazione dalla gestione. È dunque irragionevole ritenere che ogni ragione collettiva sia riassunta nella composizione e nella rappresentatività del consiglio comunale prima (definizione delle regole generali del contratto di servizio e della modalità di gestione) e nelle *claim actions* dei singoli utenti (e nelle future vere e proprie *class actions*).

Mi pare, dunque, che vi siano due esigenze: *a*) definire come e dove inserire la partecipazione; *b*) a chi consentirla. Esigenze che sono ancor più forti laddove la regolazione è affidata ad enti differenti da quelli rappresentativi che, per il loro assetto attuale, non possono neppure lontanamente configurarsi come autorità di settore (AATO, ad esempio).

Posto che le soluzioni astrattamente percorribili sono tante, graduate in modo differente e diversamente modulabili, ritengo che un livello minimo di partecipazione dovrebbe comunque

garantire la discussione delle regole essenziali delle carte dei servizi e di sviluppo generale della politica dei servizi. Vista la dimensione necessariamente sovracomunale delle decisioni in oggetto, mi pare poi evidente che gli attuali luoghi di rappresentanza diretta non sono sufficienti a garantire le ragioni della partecipazione. Circa il modo con cui garantirla, può forse apparire un paradosso, ma le società a partecipazione mista hanno offerto un'arma forte in quelle realtà in cui si è formato un azionariato diffuso e l'azionariato ha partecipato come socio. Certamente, la previsione di forme di partecipazione al momento regolativo interno agli enti pubblici locali direttamente rappresentativi è più facile e più corrispondente ai loro modelli d'azione.

La sostanziale fine delle *multiutilities in house* di più Comuni che si prospetta nel d.d.l. S-772 rende più complessa la soluzione del problema soprattutto con riferimento alla dimensione sovracomunale della regolazione. Si potrebbe forse immaginare un accordo territoriale tra enti che definisca le linee quadro, da trasfondere in una carta di servizi; quindi, si potrebbe immaginare di prevederne un periodo di pubblicità e di sottoporre il contenuto ad osservazioni simili a quelle previste per i vecchi PRG. La partecipazione, per quel che si è prima detto, dovrebbe essere multiterritoriale ed estesa anche ad alcune categorie di non residenti (studenti universitari ecc.).

##### 5. *La rilevanza della dimensione territoriale delle decisioni, della responsabilità e della gestione (anche con riferimento alla funzione di regolazione). L'aggregazione territoriale e l'aggregazione delle funzioni*

Di fatto, se ne è parlato fin dall'inizio. Nel moderno governo del territorio: 1) la dimensione soltanto comunale è ormai fittizia (sussidiarietà cedevole rispetto all'adeguatezza); 2) tanto in un disegno orizzontale (Comuni limitrofi), quanto in un disegno verticale (differenti livelli territoriali) ed all'interno delle partizioni degli enti complessi (Regioni), molte delle funzioni

che sono allocate in luoghi differenti dovrebbero essere concentrate nello stesso luogo; 3) le forme di condivisione decisionale e di (finto) esercizio congiunto delle funzioni non sono sempre adeguate.

Potrebbero farsi molti esempi. Mi pare però assai indicativo quello della disciplina attuale dell'autorizzazione all'apertura di impianti di produzione di energia da biomasse.

Le regole giuridiche del procedimento relativo alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili è contenuta all'art. 12 d.lgs. n. 387/2003. In particolare, al comma 3, è prevista la sussunzione di tutti gli atti amministrativi astrattamente necessari in un unico provvedimento autorizzatorio di competenza regionale: «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla Regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione».

In sostanza, l'interessato alla realizzazione dell'impianto presenta un'unica istanza alla Regione, la quale istruisce il procedimento, indice e conduce la Conferenza di servizi e, al termine dell'attività istruttoria ed in ragione dei risultati di questa, provvede con propria autorizzazione.

Il comma 4 specifica poi che l'autorizzazione «è rilasciata a seguito di un procedimento al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate» e «costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato».

L'intento è chiaro: la Regione decide della conformazione del territorio ed il Comune sul cui territorio insisterà l'impianto ha come sola garanzia la partecipazione alla Conferenza. Poiché l'autorizzazione finale della Regione terrà il luogo di ogni

titolo a costruire, la partecipazione dei cittadini del Comune non è recuperata in alcun modo.

Non solo: non esistono linee di contingentamento territoriale, così che in un Comune (anche contro la volontà dei cittadini e contro la volontà dell'ente locale) potrebbero essere allocati molti impianti. Se l'intenzione è lodevole (favorire lo sviluppo economico attraverso l'incentivazione di impianti ecocompatibili di produzione energetica), il rapporto tra quel fine e gli effetti sul territorio (assetto e zonizzazione, circolazione e traffico, smaltimento ecc.) sono però trattati con l'ottica antica della Conferenza di servizi e degli strumenti tradizionali di semplificazione. Sarebbe ora di:

- definire un piano strategico regionale di sviluppo ed infrastrutture (anche private), in cui sia garantita la partecipazione e la capacità decisionale degli enti e delle collettività (e misure di compensazione degli enti che accettano la localizzazione);
- definire un piano degli interventi concreti (bandi ecc.), anch'esso condiviso con un accordo tra enti;
- concentrare la titolarità delle funzioni in un unico luogo, senza passare per la virtualità ingessante della Conferenza.

**6. *La misurazione degli effetti dei provvedimenti: questa sconosciuta nota alla legge. L'efficienza come criterio di democraticità ed il ruolo della Corte dei conti***

Ben comprendo che affermare il ruolo della Corte dei conti nella tutela della democraticità e della rappresentatività nelle decisioni sul governo del territorio e sui servizi è di per sé sufficiente a mettere in allarme molti studiosi del diritto amministrativo e molti amministratori pubblici. Non per paura, ma per la recente, montante sensazione che il nuovo confine del potere esecutivo da presidiare dall'invasione del potere giurisdizionale sia proprio quello con i giudici contabili. Meglio chiarire, quindi.

Si è posto in evidenza come non vi sia più un'unica, omogenea collettività di riferimento, ma come ve ne siano diverse, i

cui interessi sono potenzialmente in conflitto (studenti non residenti ma utenti e residenti non utenti; utenti con seconde case in luoghi di vacanza e utenti residenti; immigrati utenti, cittadini non sempre utenti). In questo panorama, o si continua a far valere il criterio (sicuro ma antistorico e non del tutto democratico) della residenza, o si rischiano percorsi alternativi di condivisione (con grandissime difficoltà politiche e normative di sintesi degli interessi), o, infine, si riconosce che l'efficienza (temperata da misure di socialità diffusa) è l'unico terreno di sintesi degli interessi.

Il che, tuttavia, impone di accettare i presupposti necessari alla effettiva efficienza: 1) individuazione degli obiettivi; 2) analisi dei risultati; 3) definizione dei criteri di misurazione. È proprio sotto quest'ultimo aspetto che mi pare si giochi il ritardo. La verità è che i criteri non solo esistono in dottrina economica e giuridica, ma sono stati già regolati (misurazione e riduzione dei costi amministrativi, imposta dall'ordinamento comunitario e accettata dal legislatore nazionale: se ne occupano tanti soggetti, prima tra tutti l'unità per la semplificazione della Presidenza del Consiglio). Mi pare che criteri simili potrebbero ben essere estesi alla misura della pianificazione e dei servizi.

Ciò detto, si comprende che il ruolo della Corte a cui facevo riferimento non è quello del ringhioso mastino della responsabilità dell'amministratore, ma quello (collaborativo nel controllo e magari non immediatamente sanzionatore) del misuratore *a posteriori* dei risultati conseguiti e dell'adeguatezza delle misure adottate. Se posso concludere con un'evidente provocazione: la Corte dei conti come misuratore della democraticità sostanziale nel governo del territorio.

## **La cooperazione territoriale come risorsa economica (\*)**

---

*di Leopoldo Coen*

### **Sommario**

*1. Perché è importante la cooperazione territoriale. – 2. Un passo avanti nella cooperazione rafforzata. – 3. Il GECT: una forma conveniente di cooperazione rafforzata. – 4. La logica della governance del GECT. – 5. Cooperazione territoriale e competenze del GECT – 6. La costituzione del GECT e i rapporti tra Stato e Regione.*

### **1. Perché è importante la cooperazione territoriale**

Perché è importante la cooperazione territoriale? La domanda potrebbe sembrare oziosa, se non fosse che dai risultati di una ricerca condotta nell'ambito dell'European Spatial Planning Observation Network, una rete di istituti di ricerca altamente qualificati, emergono dati piuttosto allarmanti per ciò che riguarda il futuro prossimo di questa Regione <sup>(1)</sup>. Gli scenari prefigurati dallo studio possono variare da qui al 2030, a seconda delle politiche che questi territori sapranno esprimere nell'arco di poco più di vent'anni, ma indicano tutti un alto rischio di emarginazione di queste aree rispetto ai flussi di persone e merci in grado di generare ricchezza. Si va dall'ipotesi di un completo isolamento dell'area del nord-est a limitate possibilità di reggere il ritmo dello sviluppo con i territori posti immediatamente al di là delle Alpi.

---

(\*) Questo scritto costituisce un approfondimento della relazione presentata al convegno "Poteri pubblici e sviluppo economico locale", organizzato dall'ISGRE a Udine, il 14 novembre 2008.

(1) Si vedano *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy, Final Report October 2006*, e *Territory matters for competitiveness and cohesion*, entrambi disponibili su [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

In particolare, se l'andamento delle politiche sarà tendenzialmente inerziale rispetto a quello attuale, si produrrà in breve un considerevole aumento dell'invecchiamento della popolazione, la progressiva marginalizzazione rispetto alle aree con forti flussi di persone, merci e attività ad alto valore aggiunto, la conservazione di Udine come città di dimensione regionale-locale, la scomparsa dalle carte di Gorizia e Pordenone. Se, in alternativa, si dovesse sviluppare una forte competizione tra città e territori, non solo non si eviteranno i fenomeni già segnalati, ma si produrrà inoltre un aumento del rischio idrogeologico e il deperimento della montagna, conseguente al suo progressivo abbandono; Lubiana emergerà come città metropolitana, seppure debole, mentre solo il litorale adriatico risulterà interessato da qualche processo di sviluppo turistico. Le aree metropolitane cui si dovrà fare riferimento saranno esclusivamente Milano, Monaco e Vienna (l'asse noto anche come "MiMoVi").

Ma se invece dovessero prevalere logiche e politiche cooperative si potrà produrre una crescita di rango dell'area, grazie soprattutto alle interconnessioni tra Venezia, Lubiana, e Trieste; Udine e Klagenfurth manterrebbero un ruolo di città di dimensione regionale-locale, ma "il sistema" sarebbe in grado di stabilire relazioni in molte direzioni: sia verso Milano, sia verso Monaco e sia verso Vienna.

Scopo di una premessa del genere non è certo generare allarmi, ma più concretamente contribuire a sfatare un mito e a ribadire con forza la validità di un assunto. Il mito da ridimensionare è quello costruito sulla convinzione che la posizione geografica del Friuli Venezia Giulia sia di per sé un "valore aggiunto", quale fattore determinante ai fini della crescita della competitività di quest'area: i risultati cui approda la ricerca citata dimostrano infatti esattamente il contrario. Il Friuli Venezia Giulia non è "naturalmente" al centro di niente, se la politica non è in grado di costruire un sistema coeso e stabile di relazioni tali, queste sì, da far riconoscere in questa Regione il proprio centro propulsore. L'assunto che ne deriva vede dunque proprio nella cooperazione territoriale il mezzo adatto a costruire questo strumento dello sviluppo: la cooperazione territoriale stabi-

le, continuativa e coordinata, anziché episodica, saltuaria e determinata da scelte contingenti, peraltro non sempre coerenti; una cooperazione che assurga a metodo di governo, dunque, piuttosto che legata a singole questioni di carattere gestionale e amministrativo.

Non si deve ritenere tuttavia che la politica di cooperazione non si debba a sua volta tradurre in scelte concrete e interventi operativi. Ne costituisce una riprova l'attenzione che l'ordinamento comunitario pone da tempo nell'individuare gli obiettivi degli interventi volti a favorire la coesione territoriale, già a partire dal 1999, ossia da quando è stato adottato lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), che ha successivamente condotto alle iniziative Interreg e quindi all'assunzione della coesione territoriale nei termini di vero e proprio obiettivo comunitario <sup>(2)</sup>.

Gli orientamenti strategici comunitari definiscono infatti i principi e le priorità della politica di coesione e suggeriscono strumenti per permettere alle Regioni europee di sfruttare appieno la dotazione stanziata per i programmi di aiuto nazionali e regionali per il periodo 2007-2013. Secondo questi orientamenti, e conformemente alla strategia di Lisbona rinnovata, i programmi cofinanziati dalla politica di coesione individuano già tre obiettivi prioritari: incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle Regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali; promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza, favorendo la ricerca e l'innovazione, incluse le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori, attirando un maggior numero di persone sul mercato del lavoro o verso la creazione di imprese, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle aziende e incrementando gli

---

(2) Anche in rapporto all'adozione dell'Agenda territoriale dell'Unione europea, da parte dei ministri responsabili dell'assetto territoriale e dello sviluppo, a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007.

investimenti in capitale umano <sup>(3)</sup>. Questi temi non toccano esclusivamente il Friuli-Venezia Giulia, né le sole Regioni confinarie: il loro rilievo è colto chiaramente dall'intero sistema regionale, nella consapevolezza di quanto sia importante sfruttare le opportunità offerte dall'ordinamento comunitario, soprattutto in periodi critici come quello attuale <sup>(4)</sup>. Non a caso si osserva da parte della Conferenza delle Regioni quanto sia sempre più necessario concepire le politiche come frutto di un'azione congiunta e "concertata" di vari soggetti e vari livelli istituzionali, attuabile tramite una imprescindibile e reale collaborazione interistituzionale (fra Enti Locali, Regione, Stato, Unione Europea) attraverso nuovi modelli di *governance*, che permettano il perseguimento delle logiche di integrazione, alla base della coesione territoriale e dello sviluppo che essa comporta <sup>(5)</sup>. In questo senso le Regioni ritengono opportuno promuovere un approccio orientato a costruire sistemi di *governance* maggiormente efficienti interni ad ogni Stato, a partire dalla costituzione di forme di aggregazione delle funzioni comunali, proprio nell'ottica di realizzare sistemi di governo "a rete", atte a consentire l'adozione di politiche "a geometria variabile", in grado di adattarsi alle specificità dei territori <sup>(6)</sup>.

---

(3) Si rinvia alle Conclusioni della Presidenza al Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, in [http://europa.eu/european-council/index\\_it.htm](http://europa.eu/european-council/index_it.htm). Si veda inoltre la decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006, 2006/702/CE, sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione.

(4) A questo proposito la Conferenza delle Regioni ha assunto di recente un documento comune in cui si mettono in luce le esigenze dei governi locali per quanto riguarda l'attuazione del regolamento (CE) 1082/2006, istitutivo del GECT, Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (su cui *infra*). Il documento, reperibile nel sito della Conferenza, [www.regioni.it/newsletter](http://www.regioni.it/newsletter) n. 1317 del 27 febbraio 2009, è stato redatto per esprimere la posizione delle Regioni in merito al *Libro Verde sulla coesione territoriale* COM (2008) 616 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo, del 6 ottobre 2008.

(5) Si veda il documento adottato dalla Conferenza delle Regioni, citato alla nota precedente.

(6) In questo senso si utilizza spesso il predicato *policentrico*, riferito all'organizzazione del potere politico-amministrativo sul territorio, con la consapevolezza che questo modello, per poter funzionare, deve trovare attuazione sia nelle relazioni Stato-Regioni, sia in quelle Regioni-enti locali. Sul sistema di governo "a rete", si veda *infra*.

Svolgendo un ruolo di cerniera fra le politiche di area vasta e la loro applicazione al livello locale e tra le politiche di *mainstream* e le azioni di cooperazione, le Regioni si propongono perciò di coordinare questi processi, guardando con interesse proprio al ruolo che potrebbe giocare il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) nella costruzione di rapporti di cooperazione strategica, adattandolo ai diversi contesti.

Se dunque questi sono gli obiettivi, si impone una riflessione in merito alla scelta dei mezzi più adatti a conseguirli, esaminando lo strumento cui si è appena fatto cenno, non prima, tuttavia, di aver fatto chiarezza sulla nozione di “euroregione”, termine spesso utilizzato per indicare realtà assai diverse tra loro e perciò in grado di generare equivoci, con cui si usa indicare, appunto, la molteplice esperienza di rapporti di cooperazione transfrontaliera e territoriale.

## 2. *Un passo avanti nella cooperazione rafforzata*

Esistono già numerosi esempi di cooperazione territoriale rafforzata, che hanno prodotto modelli organizzativi piuttosto diversificati, i quali si dispiegano in una gamma di forme, fondati molto spesso su semplici moduli convenzionali, ma che, nei casi più strutturati, possono anche costituirsi in veri e propri enti, dotati di una pluralità di organi e di un proprio apparato di governo.

Per rendersi conto della grande varietà di formule organizzative che si sono costituite nell’arco di un cinquantennio, è sufficiente fare riferimento al recente studio curato dall’Istituto Universitario di Studi Europei e pubblicato quest’anno: tra euroregioni e comunità di lavoro, la ricerca condotta ha portato al censimento di centotrenta “organismi”, di cui nove vedono coinvolte Regioni italiane <sup>(7)</sup>.

---

(7) La tabella con l’elenco delle “euroregioni” esistenti correda il saggio di F. MORATA, *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, in *Le istituzioni del federalismo* 2007, suppl. al n. 4, p. 7. Il sito del Consiglio d’Europa, Department of Local and Regional Democracy and Good Governance, con le informazioni più complete e ag-

In un panorama pur così variegato, si possono tuttavia ritrovare alcuni tratti comuni, in grado di ricondurre entro la medesima categoria vicende solo apparentemente distanti, e delle quali è necessario tenere conto al fine di progettare nuove forme di collaborazione interregionale e transnazionale, in cui il Friuli Venezia Giulia possa assumere un ruolo di rilievo e si possa fare tesoro dell'esperienza maturata nell'ambito della comunità di Alpe Adria <sup>(8)</sup>. Il primo carattere che accomuna le diverse esperienze è quello (scontato) che si ritrova nella loro collocazione geopolitica: si tratta sempre di forme di organizzazione che coinvolgono enti territoriali posti a cavallo della linea di confine tra Stati diversi, i quali in numerosi casi costituiscono relazioni anche tra enti non direttamente confinanti, mediante l'interposizione di altre autorità locali. Il secondo elemento di uniformità, senz'altro più rilevante per le implicazioni di natura giuridica che comporta, si ritrova nella funzione che questi "organismi" sono chiamati a svolgere. Per quanto il tipo di organizzazione possa variare, anche sensibilmente, da caso a caso, tutti esercitano un ruolo fondamentale nel favorire rapporti di collaborazione non episodici ma, al contrario, stabili e continuativi nel tempo.

Al di là delle differenze, dunque, il motivo di fondo che porta ad istituire organismi di cooperazione territoriale è sempre il medesimo: fondare rapporti di cooperazione permanente tra enti territoriali, che siano centrati sul perseguimento di obiettivi propri, dando così modo di esprimere la capacità di guida e di progettualità politica espressa dai territori, al di là degli ostacoli frapposti da confini diventati sempre più anacronistici <sup>(9)</sup>.

---

giornate sulle "euroregioni" è [www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas\\_of\\_Work/Transfrontier\\_Cooperation/Euroregions/Euroregions\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas_of_Work/Transfrontier_Cooperation/Euroregions/Euroregions_en.asp).

(8) Per l'esame della ricca documentazione in merito, si rinvia al sito ufficiale della Comunità di lavoro: [www.alpeadria.org](http://www.alpeadria.org).

(9) Non a Caso il Libro verde sulla coesione territoriale afferma chiaramente che, per fronteggiare i problemi posti dall'esigenza di perseguire coesione sociale e sviluppo sostenibile, sia necessaria una risposta politica su scala variabile. Cfr. *Libro verde*, cit., p. 8.

### 3. Il GECT: una forma conveniente di cooperazione rafforzata

Il GECT (Gruppo europeo di Cooperazione Territoriale) può rappresentare uno dei modelli cui fare riferimento per organizzare un rapporto stabile e multilaterale di cooperazione territoriale, in grado di coinvolgere contemporaneamente soggetti appartenenti a Stati diversi e a diversi livelli di governo, nell'attuale situazione di carenza di un quadro giuridico comune <sup>(10)</sup>. Il regolamento CE 1082/2006, che istituisce la figura del GECT nel quadro dell'ultima riforma dei Fondi strutturali, giunge così a colmare questo *deficit* di basi giuridiche e, al contempo, a supplire all'insuccesso degli strumenti convenzionali promossi tra il 1980 e il 2006 nell'ambito del Consiglio d'Europa <sup>(11)</sup>.

La disciplina comunitaria, tuttavia, per essere di concreta utilità, ha ancora bisogno di vedere approvate le norme interne di attuazione, ma rappresenta in ogni caso un'opportunità da non mancare per quanto obblighi, appunto, ad affrontare una serie di questioni che in questa sede possono essere soltanto e-

(10) Gli studi giuridici specificamente dedicati al GECT non sono al momento particolarmente numerosi. Oltre ai saggi citati nel presente scritto, vanno ricordati AA. Vv., *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale – GECT*, realizzato dal GEPE-Group of European Political Studies, diretto da N. Levrat per conto del Comitato delle Regioni, gennaio 2007, pubblicato anche in <http://cooperazione.formez.it/sections/documenti/studio-sul-gruppo>; I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Studi sull'integrazione europea* 2006, p. 552; M. PERTILE, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Il diritto del commercio internazionale* 2005, p. 120; R. DICKMANN, *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in *federalismi.it* 2006, n. 14.

(11) La Convenzione di Madrid, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa e aperta alla firma il 21 maggio 1980, è entrata in vigore il 22 dicembre 1981. È stata firmata dall'Italia lo stesso giorno della sua apertura alla firma e quindi ratificata il 29 marzo 1985, in base alla legge 19 novembre 1984, n. 948. Il protocollo aggiuntivo è stato aperto alla firma il 9 novembre 1995, è entrato in vigore il 1° dicembre 1998 ed è stato firmato dall'Italia il 5 dicembre 2000. Il secondo protocollo è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2001. Entrambi i protocolli non sono stati ancora ratificati dall'Italia. È attualmente allo studio l'elaborazione di un Terzo Protocollo, finalizzato a consentire l'istituzione del "Gruppo di cooperazione euro regionale". Su questi ultimi aspetti, si veda A. ENGL, *Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe*, in *EDAP* 3/2007.

lencate in estrema sintesi.

Il regolamento infatti non disciplina esso stesso la figura del GECT, ma si limita a definirne i contorni generali, fissa le (poche) modalità procedurali utili alla sua istituzione e alcune regole della sua esistenza, determina alcuni adempimenti statali e degli enti che vi partecipano. Tutto ciò che non è disciplinato dal regolamento (e si tratta di numerosi aspetti essenziali) è demandato alla convenzione che lo istituisce, allo statuto, alla normativa comunitaria ed infine alla legge dello Stato in cui il GECT ha sede.

Per ciò che riguarda l'istituzione del GECT, il procedimento che la prevede non pone particolari difficoltà in sé, una volta che lo Stato abbia adottato le norme necessarie a esprimere la propria autorizzazione. Sono piuttosto le decisioni di carattere sostanziale, come si accennerà immediatamente, a imporre le scelte più impegnative. La costituzione del GECT può procedere infatti in modo piuttosto spedito, risolte le questioni di merito relativamente ai compiti che si intende attribuirgli. L'iniziativa spetta ai suoi (futuri) membri, che possono essere Stati, collettività regionali o locali, oppure altri organismi di diritto pubblico (art. 3) <sup>(12)</sup>. I componenti possono decidere di costituire il GECT come entità giuridica separata o di affidarne le funzioni ad uno di loro. Le competenze sono definite in una convenzione di cooperazione obbligatoria, dalla quale sono esclusi i poteri che un ente esercita in quanto autorità pubblica, quali i poteri di polizia e di regolamentazione (art. 7, par. 4). Nei limiti delle funzioni delegategli, il GECT agisce in nome e per conto dei suoi membri, possiede a tal fine la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali (art. 1, par. 3) <sup>(13)</sup>. La convenzione precisa la funzione del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento,

---

(12) Gli organismi di diritto pubblico abilitati a costituire o a partecipare ad un GECT sono quelli indicati dall'articolo 1, par. 9, secondo comma, della direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici, recepita in Italia dal d.lgs. 163/2006, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

(13) Per quanto tale personalità giuridica sia da ritenersi, secondo un'opinione diffusa, di diretta derivazione comunitaria: così M. CAPORALE, *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in questa *Rivista* 2007, suppl. al n. 4, p. 51.

ne definisce i compiti nell'ambito della cooperazione, individua le responsabilità dei componenti e il diritto applicabile (art. 8).

Sulla base della convenzione istitutiva, il GECT adotta il proprio statuto che, a sua volta, reca le disposizioni relative all'elenco dei membri, fissa l'obiettivo e le funzioni del GECT, nonché le relazioni tra i suoi componenti, adotta la denominazione e fissa la sede, disciplina gli organi, le loro competenze e il relativo funzionamento, regola le procedure decisionali, individua la lingua (o le lingue) di lavoro, disciplina gli aspetti relativi all'assunzione e alla gestione del personale, alle modalità di versamento dei contributi finanziari dovuti dai membri e alle norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio (art. 9).

La bozza di statuto e la convenzione sono quindi sottoposti all'approvazione degli Stati cui appartengono i diversi componenti (art. 4).

I vantaggi che la disciplina comunitaria presenta, rispetto a quella approvata nell'ambito della Convenzione di Madrid del 1980, sono molteplici: rende più semplice l'istituzione dell'organismo di cooperazione territoriale, dal momento che, attraendolo nell'alveo del diritto comunitario, lo sottrae all'ambito della disciplina dettata per regolare i rapporti di diritto internazionale<sup>(14)</sup>; oltre a ciò e in secondo luogo, il regolamento contiene disposizioni sostanziali di notevole interesse. Reca infatti una disciplina generale in tema di organizzazione e di competenze, consente comunque di stipulare accordi sia con gli Stati, oltre che con le autorità territoriali, sia con autorità locali di Stati extracomunitari, purché i rispettivi ordinamenti nazionali lo consentano (cons. n. 16). Quest'ultimo aspetto presenta un notevole interesse proprio per il Friuli Venezia Giulia, poiché consente di allargare il GECT anche ad alcune contee della Croazia, Stato che, pur non facendo (ancora) parte

(14) Corte cost. 258/2004 ha riconosciuto il potere delle Regioni di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera che implicano la costituzione di soggetti incaricati di compiti di gestione stipulati nell'ambito dei programmi comunitari Interreg, proprio in quanto direttamente regolati da disposizioni di diritto comunitario. Nella fattispecie si è trattato dell'attuazione del programma Interreg III A da parte del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Provincia di Bolzano.

dell'Unione europea, si trova comunque già in procinto di aderirvi, favorendone in questo modo il processo di inserimento.

Si è accennato ad alcune questioni di merito, che attengono cioè alla disciplina concreta di funzionamento del GECT e che implicano una negoziazione approfondita tra i potenziali componenti e l'adozione di soluzioni che il regolamento comunitario ha lasciato aperte.

In particolare va precisata la natura della personalità giuridica attribuita al GECT: poiché il regolamento comunitario non si pronuncia sul punto, si deve ritenere che sia demandata alla normativa nazionale di esecuzione la scelta tra la forma pubblicistica e quella privatistica <sup>(15)</sup>.

Di importanza non secondaria, inoltre, è la decisione in merito alla localizzazione della sede del GECT, perché da questa consegue la soggezione al diritto dell'ordinamento competente a disciplinare in via residuale la sua attività, per le parti che non siano già normate dal regolamento, dalla convenzione e dallo statuto (art. 2, par. 1, lett. c)). In questo ambito si tratta altresì di individuare il contenuto e la natura degli accordi di "riconoscimento reciproco" necessari ad esercitare il controllo finanziario (art. 6, par. 2), di definire il regime della responsabilità patrimoniale verso i terzi, sia del Gruppo, sia dei suoi membri considerati individualmente (art. 12). In stretta connessione con la tematica della responsabilità si pone anche la decisione sull'intensità dei controlli statali, preventivi e successivi, sulla costituzione e sul funzionamento del GECT, nella quale è necessario tenere conto dell'assetto costituzionale dell'ordinamento in cui questo ha collocato la propria sede, ma anche di quelli degli ordinamenti cui appartengono le diverse autorità territoriali che vi hanno aderito (art. 8, par. 3 e art. 13).

---

(15) In merito ai diversi aspetti relativi al contenuto del regolamento e alle prospettive di costituzione di GECT in Italia si rinvia allo studio di M.R. ALLEGRI, *Dalla cooperazione transfrontaliera alla cooperazione territoriale: problemi di ordine costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*.

#### 4. La logica della governance del GECT

Una volta individuati, seppure per sommi capi, i caratteri che contraddistinguono il GECT come modello di organizzazione della cooperazione territoriale, è quindi necessario rivolgere l'attenzione ad alcuni nodi che vanno sciolti in via preliminare, al fine di affrontare con maggiore consapevolezza un percorso virtuoso, in grado di condurre alla sua concreta realizzazione, avendo come termine di riferimento il Friuli Venezia Giulia e la sua specialità. In particolare è opportuno interrogarsi innanzitutto su quale sia il tipo di organizzazione e di *governance* che si vuole realizzare, prima ancora di decidere quali siano le funzioni che il Gruppo può essere chiamato ad esercitare, coerentemente con le premesse teoriche indicate in apertura, che vedono attribuito a questo organismo un ruolo prevalentemente politico.

È indispensabile infatti evitare di cadere nell'equivoco di considerare il GECT alla stregua di un nuovo ente territoriale o di un nuovo livello di governo che si interpone tra gli Stati. Dell'ente territoriale difettano al GECT sia la base territoriale, appunto, sia la generalità delle competenze: non lo si può infatti considerare un ente esponenziale della collettività regionale, in quanto l'ambito delle competenze, per quanto vasto, è pur sempre delimitato dal regolamento comunitario e dalle fonti cui questo rinvia. In secondo luogo al GECT non è attribuita alcuna potestà normativa latamente intesa ed è altresì precluso l'esercizio di poteri di diritto pubblico, espressione cioè di potestà amministrativa, per come la intende l'ordinamento comunitario. Il GECT, d'altro canto, non è nemmeno un ulteriore livello di governo (interregionale?) da potersi qualificare alla stregua di una sorta di un consorzio *sui generis*, costituito a cavallo della linea di confine. Per quanto sia dotato di personalità giuridica, ridurlo alla dimensione di un apparato amministrativo di tipo funzionale, ne segnerebbe sin dall'origine il fallimento. È viceversa preferibile procedere alla sua qualificazione prendendo le mosse dalle finalità per cui è stato previsto e lo si vuole istituire: conviene considerarlo, perciò, piuttosto come un ac-

cordo strategico, volto a stabilire e potenziare vincoli di cooperazione tra i suoi membri. E sebbene a prima vista questa possa apparire una definizione riduttiva, tuttavia, ad un'analisi più attenta, essa si rivela in grado di consentire uno sviluppo assai più ricco delle potenzialità che il GECT racchiude.

Il fatto è che queste forme di collaborazione e le iniziative assunte autonomamente dagli enti territoriali, in un quadro giuridico e istituzionale profondamente mutato sia a livello costituzionale sia comunitario ed europeo (per fare riferimento all'Unione europea, ma anche al Consiglio d'Europa, nel cui ambito è stata approvata la Convenzione di Madrid), obbligano a ripensare le categorie giuridiche con cui questi fenomeni devono essere considerati.

La moltiplicazione e la frammentazione dei soggetti pubblici, sottratti a modelli organizzativi e relazionali gerarchici, si danno nuovi confini (anche) in termini di competenze, che non coincidono più necessariamente con quelli degli Stati. Le medesime dinamiche di moltiplicazione dei livelli di governo generano, inoltre, nuovi sistemi di relazioni politiche, economiche e giuridiche, che vanno ricondotte all'idea di rete (anche) istituzionale, piuttosto che a sistemi basati sul tradizionale modello degli enti pubblici territoriali, disposti secondo un ordine di cerchi concentrici, in cui ogni ente di dimensioni maggiori include al suo interno tutti quelli di estensione minore <sup>(16)</sup>.

A loro volta queste relazioni a "rete" si prestano a costruirsi in un sistema che opera con strumenti prevalentemente procedurali (e solo occasionalmente istituzionalizzati in enti), attraverso i quali si gestiscono convenzionalmente i rapporti di complementarietà funzionale fra una pluralità di soggetti pubblici e privati, in rapporto alla gestione condivisa di interessi comuni. Adottare un nuovo ordine concettuale consente dunque di sfruttare in modo migliore le opportunità che questi nuovi strumenti di cooperazione territoriale possono offrire (anche) in

---

(16) Su questi aspetti, relativi alle dinamiche istituzionali in atto nei rapporti tra territori e attività economiche, si rinvia alle tesi di C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, in C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna 2005, spec. p. 21 s.

termini di esercizio più efficace delle competenze regionali. Se infatti si pone l'accento sul carattere procedurale delle modalità di azione che contraddistinguono le relazioni "a rete", svaniscono le perplessità e le riserve, peraltro condivisibili, sollevate da quanti pongono il problema pregiudiziale della costituzione di un ulteriore livello di governo o di amministrazione nell'ordinamento degli apparati pubblici <sup>(17)</sup>.

Le scelte si devono muovere in direzione esattamente opposta ad un'eventuale "entificazione" del GECT: il confronto e la concertazione condotta stabilmente e continuativamente consente di assumere una visione strategica delle opzioni e delle opportunità di sviluppo che si offrono in un contesto profondamente interrelato e interdipendente, senza peraltro necessitare di un apparato appositamente dedicato a tal fine. Detto in altri termini, ciò significa che il GECT si presta ad essere utilizzato al meglio quale sede riconosciuta della elaborazione stabile delle strategie di sviluppo dei territori compresi in questa area a cavallo di più confini e non certo come un ente di governo (sovrapposto? affiancato?) agli altri enti che lo compongono <sup>(18)</sup>. Qualificato alla stregua di un accordo strategico, se ne privilegia dunque la valenza politica, demandando l'attuazione puntuale e concreta delle azioni concertate in questa sede direttamente alle amministrazioni già operanti nell'ambito delle organizzazioni delle diverse autorità territoriali che lo compongono.

L'unica struttura di cui in realtà il GECT necessita, oltre agli organi statutariamente previsti sulla base delle disposizioni del regolamento, è perciò esclusivamente un ufficio che funga da sede permanente di condivisione e confronto, in grado di forni-

(17) Su questi aspetti si veda S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in *Le Regioni* 2005, p. 1045, che si richiama al rispetto del principio di sussidiarietà verticale, nel momento in cui legittima la costituzione di questi organismi nella misura in cui possano svolgere compiti non altrimenti assolti adeguatamente a livello regionale o locale.

(18) È anche il punto di vista di F. MORATA, *op. cit.*, p. 15, che fa opportunamente notare come questo strumento di "cooperazione permanente" offra il vantaggio di attuare una politica centrata su obiettivi propri, decisi autonomamente dai *partner*, anziché ispirata dalla mera disponibilità di incentivi esterni, come accade ad esempio per i programmi Interreg.

re un supporto tecnico agli attori di uno specifico ambito territoriale, facilitando lo scambio di informazioni ed attività.

### 5. *Cooperazione territoriale e competenze del GECT*

Delineati i tratti caratteristici in merito alla funzione che il GECT è chiamato ad assolvere nei termini di accordo strategico, per individuarne i compiti in concreto è necessario prendere in esame innanzitutto il regolamento comunitario che lo disciplina, misurando quindi il contenuto delle sue disposizioni con le elencazioni delle materie recate nello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia.

La fonte comunitaria assegna al GECT il perseguimento di finalità strettamente collegate con gli obiettivi della cooperazione territoriale europea, indicati dal regolamento 1080/2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), approvato al fine di sostenere una pluralità di azioni volte a correggere i principali squilibri regionali esistenti nella Comunità. Le azioni previste coprono un numero elevato di interventi, coordinati nel perseguimento di alcuni macro-obiettivi prioritari quali: la realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile; la creazione e lo sviluppo della cooperazione transnazionale tramite il finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato; il rafforzamento dell'efficacia della politica regionale.

Questi obiettivi sono perseguiti concentrando gli interventi specifici in determinati settori, che il regolamento individua puntualmente:

- a) la promozione dell'imprenditorialità (in particolare PMI, turismo, cultura e commercio transfrontaliero);
- b) la promozione e il miglioramento della protezione e della gestione congiunte delle risorse naturali e culturali, la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici;
- c) il rafforzamento dei collegamenti tra le zone urbane e rurali;

d) la riduzione dell'isolamento tramite un migliore accesso alle reti e ai servizi di trasporto, informazione e comunicazione, ai sistemi e agli impianti transfrontalieri di approvvigionamento idrico ed energetico e a quelli di smaltimento dei rifiuti;

e) lo sviluppo della collaborazione, della capacità e dell'utilizzo congiunto di infrastrutture, in particolare in settori come la salute, la cultura, il turismo e l'istruzione.

Il FESR può inoltre contribuire a promuovere la cooperazione giuridica e amministrativa, l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, le iniziative locali a favore dell'occupazione, la parità di genere e le pari opportunità, la formazione e l'inclusione sociale, nonché l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla ricerca e allo sviluppo tecnologico.

Le azioni sollecitano l'esercizio di un notevole numero di competenze da parte della Regione e, nella individuazione delle attribuzioni del GECT, sarà necessario tenere conto che queste siano corrispondenti a quelle proprie di ciascuna autorità territoriale che vi aderisce. Compito che in ipotesi può rivelarsi di difficile attuazione, se non fosse che il regolamento sul GECT prevede un'ampia possibilità di scelta in capo ai soggetti che lo costituiscono. Le attribuzioni previste sono infatti distinte in tre categorie: un obiettivo generale, i compiti specifici e le "altre azioni specifiche":

- l'*obiettivo generale* consiste nel facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, per rafforzare la coesione economica e sociale (art. 1, par. 2);

- i *compiti specifici* si riferiscono all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla CE, a titolo del FESR, del FSE e/o del Fondo di coesione (art. 7, par. 3, c. 1);

- le *altre azioni specifiche* sono le azioni di cooperazione territoriale nell'ambito dell'obiettivo *sub* 1. (obiettivo generale), con o senza finanziamento della Comunità (art. 7, par. 3, c. 2).

Nell'ambito dei compiti svolti senza cofinanziamento, lo Stato può fissare limiti alle attività del GECT, senza tuttavia intervenire in quelle indicate all'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, già

ricordato sopra (cfr. art. 7, par. 3, c. 3).

Secondo quanto prevede il regolamento CE, il GECT può perciò essere istituito per svolgere i compiti e le azioni seguenti:

- *obbligatoriamente* le attività che hanno ad oggetto il perseguimento degli obiettivi previsti dall'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006 (indicazione degli obiettivi prioritari e delle attività cui partecipa il FESR);
- lo Stato membro non può limitare l'esercizio delle attività previste dall'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006, sia se cofinanziate, sia se prive di cofinanziamento: l'espressione "tali compiti" (art. 7, par. 3, c. 3, regolamento CE) va riferita infatti al periodo precedente, ossia ai compiti che il GECT svolge senza cofinanziamento;
- le attività previste dall'articolo 6 del regolamento CE 1080/2006 possono essere svolte dal GECT sia se sono cofinanziate, sia in assenza di cofinanziamento; nel secondo caso purché:
  - abbiano ad oggetto le attività di cooperazione previste dal regolamento CE 1080/2006;
  - perseguano l'obiettivo di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale.

A tale conclusione porta anche ciò che si legge al considerando (11), ove con riguardo all'attività del GECT, si usa il condizionale ("Il GECT *dovrebbe* avere la facoltà ...") per indicare sia i compiti legati all'attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati, sia le azioni di cooperazione territoriale poste in essere su iniziativa esclusivamente degli Stati e delle autorità regionali e locali.

Le due classi di attività di cui il GECT si dovrebbe occupare sono inoltre poste in alternativa (progetti cofinanziati *oppure* azioni su iniziativa degli Stati e delle autorità regionali e locali senza interventi finanziari della Comunità) lasciando così intendere che il GECT può indifferentemente occuparsi di entrambe, ovvero di una sola delle due, purché, ovviamente, riguardino gli oggetti collegati al perseguimento degli obiettivi

fissati per il FESR (in questo senso è utile anche riferirsi alla versione inglese, ove si usa “or” e a quella francese, in cui i termini sono “soit ... soit”).

Nell’individuazione delle competenze attribuite dalla normativa comunitaria al GECT va infine tenuto conto della distinzione che si deve operare tra ciò che costituisce l’*oggetto* dell’attività del GECT e quanto riguarda le *modalità* con cui queste stesse attività vengono esercitate: mentre il primo si individua, nelle sue componenti specifiche, rinviando al regolamento CE sul FESR, il secondo è invece disciplinato dal regolamento CE sul GECT.

I compiti attribuiti dalle disposizioni comunitarie vanno quindi riguardati con le materie elencate nello Statuto regionale. Ma questa è un’operazione piuttosto semplice, considerata anche la natura dei compiti affidati al GECT dai regolamenti citati: ad una sommaria analisi si riscontra infatti che in tutti i campi previsti vi sono corrispondenti competenze regionali, seppure indicate con espressioni lessicali diverse, anche in ragione del mutamento che lo stile redazionale dei testi normativi ha subito nel corso degli anni che separano l’adozione dello Statuto speciale dall’emanazione del regolamento comunitario.

Ciò che preme tuttavia mettere in evidenza è che in questo ambito, ossia per tutto quanto si riferisce all’individuazione delle competenze del GECT, pare non risulti alcun margine per l’esercizio di un eventuale potere statale eventualmente volto a limitarne le attribuzioni, considerato anche quanto prevede l’articolo 117, comma 5, della Costituzione, allorché assegna allo Stato il mero potere di fissare le norme *procedurali* (e non sostanziali) che le Regioni sono tenute a rispettare nel momento in cui danno attuazione alla normativa comunitaria, nell’ambito di materie di loro competenza.

## 6. La costituzione del GECT e i rapporti tra Stato e Regione

È giunto dunque il momento di occuparsi del procedimento che coinvolge anche lo Stato italiano nella fase di istituzione

del GECT.

A tale riguardo, come è noto, la passata legislatura ha conosciuto un'esperienza piuttosto infelice, allorquando il ministro competente ha predisposto uno schema di d.P.R. recante appunto le norme per l'applicazione del regolamento CE 1082/2006. Si è trattato di un insieme assai articolato di disposizioni normative affette, in più parti, da gravi vizi di legittimità, puntualmente messi in evidenza, tra l'altro, dal parere n. 3665, emanato dalla Sezione "Atti normativi" del Consiglio di Stato nel 2007, a partire dall'impiego di una fonte normativa (il regolamento) non abilitata a regolare la fattispecie quantomeno sotto due aspetti. Innanzitutto, dai contenuti del regolamento comunitario emerge che la natura reale delle norme in esso contenute non è quella propria e peculiare dei regolamenti, non avendo esse comunque possibilità di esplicare effetti immediati e diretti negli ordinamenti nazionali dei singoli Stati membri. Tali disposizioni, infatti, prendono vita ed efficacia solo per effetto della iniziativa soggettiva e autonoma assunta da parte degli Stati membri, iniziativa peraltro eventuale e la cui regolamentazione in ogni caso, stante la natura di rango costituzionale per l'ordinamento giuridico italiano di tali enti, richiede necessariamente un procedimento di recepimento e adeguamento a detto ordinamento interno. Da un ulteriore punto di vista, inoltre, la scelta inizialmente operata di attribuire personalità giuridica di diritto privato al GECT e le relative norme dispositive non apparivano conformi al principio di legalità. Tale giudizio scaturiva dall'analisi della natura dei soggetti (Stati membri, enti pubblici territoriali, organismi pubblici) che, secondo il regolamento CE, sono considerati titolari esclusivi del potere di costituzione del GECT e dalla natura dei compiti affidati a tali enti. I primi sono prevalentemente costituiti da enti di rango costituzionale, i secondi contemplanو essenzialmente azioni e iniziative di rilevanza generale non solo per il singolo Stato membro partecipante, bensì per una vasta area di destinatari nell'ambito dell'Unione europea, essendo rivolti a vantaggio della popolazione di più Regioni ed enti territoriali appartenenti a più Stati membri e, in taluni casi, anche a Stati non facenti parte

dell'Unione.

Allo stato attuale si può viceversa fare riferimento al disegno di legge comunitaria per il 2008, che all'articolo 10 reca una delega al governo, conferita al fine di dettare la disciplina procedurale utile alla costituzione del GECT <sup>(19)</sup>.

Il nuovo testo è di tutt'altro tenore rispetto al precedente, non solo perché in questo caso si tratterà di adottare un atto avente forza di legge, a differenza di quanto predisposto in precedenza, ma soprattutto perché gli indirizzi e i criteri direttivi fissati nella delega si mostrano maggiormente in sintonia con il regime dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario e delle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

Un punto in particolare merita di essere sottolineato, poiché interviene a risolvere una questione attorno alla quale si era sviluppato un dibattito piuttosto acceso relativamente alla personalità giuridica del GECT: il disegno di legge di delega prevede espressamente, infatti, che i GECT aventi sede legale nel territorio nazionale, siano dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e come tali vengono iscritti in un apposito registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il testo proposto dal Governo è tuttavia stato cassato dalla Conferenza delle regioni, le quali hanno proposto a loro volta una formulazione alternativa delle disposizioni relative ai GECT <sup>(20)</sup>. Innanzitutto si vorrebbe prevedere che i GECT con sede legale in Italia possano essere dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, ovvero di diritto privato e che di conseguenza siano iscritti in due appositi e distinti registri istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In secondo luogo si individua espressamente nel Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'autorità nazionale competente a ricevere la notifica e i documenti previsti dal regolamento comunitario per l'istituzione del GECT (convenzione e

(19) Si veda il d.d.l. S-1078, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008, in particolare il Capo III, agli artt. 21-23.

(20) Si tratta del parere reso il 17 luglio 2008 da parte della Conferenza delle Regioni e reperibile all'indirizzo [www.regioni.it/mhonarc/details\\_confpres.aspx?id=144756](http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=144756).

bozza di statuto). Si attribuisce altresì lo svolgimento della fase istruttoria al Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il coordinamento del Segretariato Generale della stessa Presidenza, sentite le amministrazioni centrali competenti rispetto alle attività svolte dal costituendo GECT. Si prevede infine che le procedure di vigilanza sulla gestione dei fondi pubblici da parte dei GECT aventi sede in Italia siano stabilite d'intesa con la Conferenza unificata.

Senza voler entrare nel dettaglio delle questioni, vale comunque la pena osservare che, a fronte di una disciplina comunitaria e costituzionale che ha profondamente mutato il tenore dei rapporti tra Stato e Regioni per ciò che attiene alle relazioni intracomunitarie, non si può che auspicare l'approvazione di procedure statali di "autorizzazione" assai semplici ed improntate al massimo rispetto del principio di leale collaborazione. Traendo spunto da quanto è già stato predisposto da parte dei Paesi che hanno dato attuazione al regolamento comunitario sui GECT, si potrebbe partire dalla considerazione che è del tutto inutile e forse persino illegittimo chiamare necessariamente a concorrere alla decisione sull'autorizzazione alla istituzione del GECT apparati centrali che nulla potrebbero dire in merito all'esercizio di competenze che la Costituzione stessa affida alle Regioni o, ancora e a maggior ragione, di competenze che trovano la propria garanzia negli Statuti speciali.

È peraltro vero che alla scadenza del termine solo pochi Stati membri avevano adottato le disposizioni attuative necessarie: ciò non significa tuttavia che sia lecito concedersi il lusso di temporeggiare ancora. Per quanto è lecito supporre, sembra di capire che, finalmente, anche da parte statale sia maturata la convinzione dell'importanza di prendere sul serio le opportunità che il diritto comunitario offre. Come d'altro canto, se l'inerzia dovesse perdurare eccessivamente, non andrebbe nemmeno scartata a priori l'ipotesi di procedere autonomamente da parte delle regioni, considerando il regolamento 1082/2006 di portata generale e vincolante, quale fonte di diritto comunitario ai sensi di quanto stabilito dall'art. 249 del Trat-

tato UE <sup>(21)</sup>. Se si ritiene infatti che esso sia direttamente applicabile e produca effetti diretti anche in mancanza delle disposizioni attuative degli Stati membri, si potrebbe eventualmente valutare l'ipotesi di aprire un contenzioso con lo Stato inadempiente, in sede di conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale, la quale potrà a sua volta rinviare la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, come peraltro è accaduto proprio di recente, seppure ovviamente per una fattispecie del tutto diversa <sup>(22)</sup>.

È tuttavia auspicabile che il Parlamento non frapponga ulteriori indugi nell'approvazione di questo disegno di legge, che riguarda, innanzitutto, numerose direttive comunitarie cui è obbligatorio dare attuazione entro il termine fissato per il loro recepimento.

---

(21) In questo senso, seppure in forma problematica, si veda lo studio curato da N. LEVRAT per conto del Comitato delle Regioni, già citato alla nota n. 10: in particolare p. 130 ss.

(22) Il richiamo va alla nota ordinanza 103/2008, con cui per la prima volta la Corte costituzionale ha sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia CE.

## **Università e ricerca come risorsa economica La rivoluzione dell'intelligenza**

---

*di Gianmario Demuro*

### **Sommario**

**1.** *Lo stato delle competenze legislative in materia.* – **2.** *I principi fondamentali che si ricavano dalla Costituzione.* – **3.** *Il diritto allo studio.* – **4.** *Conclusioni.*

### **1. Lo stato delle competenze legislative in materia**

Quali sono le opportunità che le Regioni hanno, sotto il profilo della legittimazione legislativa e amministrativa, per rendere competitivo uno sviluppo territoriale finalizzato alla “rivoluzione dell’intelligenza”?

In particolare, quali sono le potenzialità insite nella potestà legislativa regionale così come vive nella giurisprudenza costituzionale in materia di Università e ricerca scientifica?

Appare del tutto acquisita in letteratura l’impossibilità di assegnare in maniera netta le competenze legislative <sup>(1)</sup>. Basti semplicemente pensare alla potestà concorrente in materia di istruzione o quella residuale in materia di diritto allo studio universitario.

Di conseguenza, lasciando come sfondo il campo definito delle competenze, è necessario che le Regioni si concentrino sulle politiche che intendono perseguire <sup>(2)</sup>.

Vediamo alcuni esempi di disposizioni che le Regioni possono concretamente introdurre:

---

(1) R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in questa Rivista, 2002, p. 817 ss.

(2) Si veda R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in questa Rivista, 2008, p. 9 ss.

1. Disposizioni in materia di ricerca scientifica fondamentale, industriale, nonché in materia di attività di sviluppo pre-competitivo.

2. Disposizioni in materia di ricerca universitaria, sul finanziamento aggiuntivo, con risorse proprie, nei confronti delle Università aventi sede nel proprio territorio per la promozione di attività didattiche, ulteriori rispetto ai corsi “certificati” garantiti con i fondi nazionali, o attività di ricerca.

3. Disposizioni in materia di ricerca non universitaria; la Regione può disciplinare l'organizzazione e l'articolazione dei compiti in materia di ricerca scientifica fondamentale, industriale, nonché in materia di attività di sviluppo pre-competitivo<sup>(3)</sup>.

Infine in materia di ricerca privata, può spettare alla Regione promuovere la ricerca attraverso forme di finanziamento erogate, nel rispetto della normativa comunitaria.

Partendo dalla legislazione le Regioni possono attivare percorsi di leale collaborazione in diretto rapporto con le Università stanziato sul territorio. Lo strumento che in questa prospettiva appare maggiormente flessibile è quello delle intese. Strumento che potrà essere sviluppato anche mediante la creazione di organi consultivi e di indirizzo.

Le Regioni potranno anche farsi parte propositiva rispetto all'UE. Esse, infatti, possono assumere iniziative di assistenza tecnica per l'accesso e la partecipazione delle Università e degli enti di ricerca pubblici o privati insediati nel territorio regionale a programmi comunitari o nazionali di ricerca.

La Regione può contribuire infine al finanziamento dei progetti di ricerca che hanno avuto accesso ai programmi quadro comunitari e nazionali per la ricerca scientifica; può favorire la mobilità dei ricercatori attraverso il finanziamento di periodi di soggiorno presso centri di eccellenza, Università, centri di ricerca in Italia e all'estero, anche attraverso la stipula di apposite intese; può, sempre nel rispetto della legislazione nazionale e

---

(3) Un esempio paradigmatico della legislazione regionale in materia è rappresentato dalla l.r. n. 7 del 7 agosto 2007 della Regione Sardegna.

comunitaria, finanziare la ricerca privata.

## 2. I principi fondamentali che si ricavano dalla Costituzione

Entro quali limiti può essere sviluppata questa attività normativa regionale?

Nel 2007 con la sentenza n. 188 la Corte costituzionale ha ribadito che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza di dette attività al programma nazionale di ricerca sanitaria la cui determinazione spetta senza dubbio allo Stato. Ciò, tuttavia, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione»<sup>(4)</sup>.

A proposito della nomina dei componenti del consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS e dei membri del collegio sindacale, in cui non è prevista alcuna designazione ministeriale, la Corte ha ribadito che «sul piano della composizione dei loro organi» il nuovo Titolo V della Costituzione «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare le maggioranze del consiglio di amministrazione delle fondazioni» (sent. n. 188/07).

In sintesi, nulla osta a che le Regioni promuovano e verifichino politiche di ricerca regionali, mentre non spetta ad organismi regionali verificare la compatibilità con il programma na-

---

(4) Sent. n. 188 del 2007 in *Le regioni*, 2007 p. 1035.

zionale di ricerca universitaria delle attività in corso.

Le leggi regionali, invece, che introducevano un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico dell'istituto oncologico veneto, escludendo che l'incarico potesse essere rinnovato per più di una volta, contrastano con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale pregiudicando l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione: «introdurre limiti alla facoltà di rinnovo significa inevitabilmente incidere direttamente sul pieno esercizio del potere di scelta del direttore scientifico» (sent. n. 178 del 2007).

I principi fondamentali in materia di ricerca e università che si possono ricavare dalla Costituzione sono un limite sia per lo Stato che per le Regioni. Le invarianti di principio sono ricavabili infatti direttamente dal testo costituzionale.

Dall'art. 9 si trae un criterio interpretativo che pone l'obiettivo per tutte le parti costitutive della Repubblica di competere per l'attuazione del diritto alla cultura. La funzione di promozione non può che essere intesa in modo unitario e riguardare tutte le parti che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione.

In questa prospettiva gli obiettivi dei livelli di governo possono essere tendenzialmente coincidenti.

### 3. *Il diritto allo studio*

Per quanto concerne, invece, il diritto allo studio, nel disegno costituzionale antecedente alla riforma costituzionale del 2001 il compito di rendere effettivo il diritto allo studio universitario era ripartito tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni e la relativa disciplina legislativa per l'erogazione delle provvidenze era ritenuta di natura concorrente (tra la “beneficenza pubblica” e l’“assistenza scolastica”, entrambe materie rientranti nella potestà legislativa ripartita) <sup>(5)</sup>.

---

(5) Così F. PAOLOZZI, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale*

A parte alcuni interventi settoriali, è soltanto con il d.P.R. n. 616 del 1977 che si è avuto il primo effettivo tentativo di applicare organicamente il diritto sancito dall'art. 34 Cost.: l'art. 44 del decreto del 1977 prevedeva il trasferimento alle Regioni, per il rispettivo territorio, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica e a favore degli studenti universitari e contestualmente il trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie <sup>(6)</sup>.

Oggi, il legislatore regionale incontra i medesimi limiti di quello statale, ovvero il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Oltre a questi, il legislatore regionale ne incontra altri: essendo il diritto allo studio universitario un diritto sociale, esso deve essere garantito ad un determinato livello su tutto il territorio nazionale. Rappresenta dunque un settore sul quale va ad innestarsi quel limite, ulteriore, rappresentato dalla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"(art. 117, comma 2, lett. m)). La materia dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" o LEP è di esclusiva competenza statale ed ha natura trasversale, nel senso che "non si tratta di una 'materia' in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie". In questo senso risulta determinante stabilire in che misura il diritto allo studio universitario rientri tra queste prestazioni e di conseguenza in che misura detti livelli limitino la competenza legislativa regionale. Detto ciò, è interessante a questo punto rilevare come nella materia del diritto allo studio universitario le due questioni – quella dell'operatività della materia c.d. trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni e quella dell'applicazione del principio di continuità alle fonti legislative e sublegislative statali preesistenti – si intreccino e tendano a convergere dando la misura dello spazio disciplinabile dalle Regioni nell'esercizio della loro competen-

---

delle competenze normative, in questa *Rivista*, 3/2007, p. 8.

(6) F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 8.

za legislativa.

In carenza di pronunce della Corte costituzionale, infatti, la dottrina ritiene ancora vincolanti per le Regioni sia la legge-quadro sia il d.P.C.M. di attuazione, nelle parti in cui garantiscono il rispetto dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale. In proposito appare interessante il parere del 29 agosto 2005 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sullo schema di un d.P.C.M. avente ad oggetto "Proroga (ed integrazione) per l'anno accademico 2005-2006 del d.P.C.M. 9 aprile 2001 recante disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390":

"Il provvedimento disciplina innovativamente il diritto allo studio universitario che rientra tra i diritti civili e sociali, per i quali spetta oggi allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione, la competenza legislativa esclusiva alla determinazione dei livelli essenziali delle relative prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Tale competenza legislativa esclusiva, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 2003, nonché n. 282 del 2003 e n. 6 del 2004), è correlata alla idoneità degli interventi in questione "ad investire tutte le materie" (sentenza n. 282 del 2002), con conseguente forte incidenza "sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome" (sentenza n. 88 del 2003), ed alla necessità quindi che le relative scelte "almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge" (sentenza ora citata).

La garanzia che il nucleo costitutivo dei diritti civili e sociali venga assicurato in modo uguale su tutto il territorio nazionale è dunque data, nel contesto del nuovo Titolo V, attribuendone la determinazione allo Stato, in quanto unico ente della Repubblica titolare di competenze riferibili al detto territorio, ed assegnandola alla sua potestà legislativa esclusiva, per evitare il rischio di una differenziazione territoriale della garanzia stessa, ponendosi così la ulteriore articolazione normativa di tali diritti, con fonte diversa da quella della legge statale, in riferimento al presupposto della determinazione dei livelli essenziali. In tale

contesto si colloca anche l'intervento in materia di norme statali secondarie, possibile in quanto tale determinazione dei livelli essenziali si riscontri operata nella legislazione statale vigente e quindi volto alla disciplina di attuazione di tale normativa primaria; quadro questo cui non appare correlarsi il caso di specie, per il quale la stessa amministrazione richiama la insufficienza della vigente legge n. 390 del 1991 al fine della determinazione dei livelli essenziali, con la conseguente necessità della sua modifica, peraltro già in corso, precisando anche che le innovazioni recate con il testo qui proposto "costituiscono un primo passo verso la nuova legge di revisione della legge n. 390 del 1991", e configurandosi il provvedimento in esame, di conseguenza, quale anticipazione con norma secondaria dei contenuti di una disciplina non ancora disposta con la norma primaria. La Sezione ritiene perciò che si debba pervenire con la massima celerità possibile alla definizione della nuova legge statale di revisione della legge n. 390 del 1991 provvedendo l'amministrazione nel frattempo alla sola proroga, senza modifiche, del d.P.C.M. del 9 aprile 2001 per l'anno accademico 2005-2006, a fini di continuità, poiché, altrimenti, l'interruzione della erogazione delle borse di studio porterebbe alla inattuazione, temporanea ma radicale, dello stesso dettato di cui all'art. 34 della Costituzione".

#### 4. Conclusioni

Ciò che rappresenta "livello essenziale delle prestazioni" continua ad essere vincolante per le Regioni, anche una volta esercitata la competenza legislativa. Il *punctum dolens* è che la trasposizione del limite in disposizioni normative, come è stato opportunamente rilevato, appare problematico, anche alla luce della necessità di distinguere i profili sostanziali delle prestazioni dalle modalità organizzative di erogazione delle stesse <sup>(7)</sup>.

Viceversa appare rimessa alla potestà normativa regionale la

(7) Cfr. F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 21.

competenza a disciplinare autonomamente ulteriori strumenti di intervento a favore del diritto allo studio, introducendo una disciplina maggiormente favorevole che ne ampli i destinatari; che integri tale disciplina con altri rami competenziali rispetto ai quali le Regioni hanno una propria competenza (ad esempio istruzione professionale e orientamento al lavoro); che incida in *melius* sugli aspetti più strettamente organizzativi <sup>(8)</sup>.

In sintesi, gli standard nazionali sono così importanti che si può accettare un regolamento in attesa della legge. Ne consegue che una volta garantiti gli standard le Regioni hanno spazi amplissimi per legiferare ed amministrare in questi campi. Unica bussola sicura è data dal rispetto dei principi fondamentali di libertà e autonomia della ricerca scientifica.

Concludendo, l'astratta rivendicazione di competenze, sia da parte delle Regioni ordinarie che di quelle speciali non potrà essere d'aiuto allo sviluppo economico ma sarà necessario perché esso si realizzi che le Regioni, insieme allo Stato, possa montare il teatro, mentre le imprese possano montare la scena e le università possano fornire gli attori.

---

(8) Si veda F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 21.

## **L'alimentazione come risorsa economica**

---

*di Paolo Borghi*

### **Sommario**

**1.** Una “materia” alimentazione? – **2.** Il caso del libretto di idoneità sanitaria: un mal inteso ruolo di semplificazione. – **3.** Le Regioni e le acque minerali. – **4.** L'agriturismo come risorsa economica. – **5.** La tutela delle tipicità come risorsa economica. – **6.** La salvaguardia di potenzialità produttive agricole, e l'equilibrio del mercato delle materie prime alimentari.

### **1. Una “materia” alimentazione?**

Un approccio canonico alla riflessione sul tema “alimentazione” imporrebbe di partire, correttamente, dalla definizione del problema o, meglio, dei confini della materia “alimentazione”.

Il punto di partenza finisce per essere sempre lo stesso: l'artificiosità in sé del sistema delle materie, che costringe a delimitare in modo tendenzialmente assoluto ciò che è per definizione relativo, ossia i confini di un concetto, che rimanda all'incirca – e solo per convenzione – ad un settore economico, ad un ambito di intervento dei pubblici poteri, o ad un settore delle attività umane, cui normalmente corrispondono le famigerate “materie” di cui all'art. 117 Cost.

L'“alimentazione”, nel linguaggio costituzionale italiano (ma non solo: anche nella vita quotidiana), è collegata strettamente, geneticamente, all'agricoltura, senza tuttavia la possibilità di tracciare a priori confini precisi tra l'una e l'altra: è noto il ragionamento di Corte cost. 16 gennaio 2004, n. 12 – là dove si sentì chiamata a dare la nozione di agricoltura – secondo cui “il nocciolo duro della materia agricoltura (...) ha a che fare

con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione". Nell'ordinamento comunitario – i cui influssi sulla costruzione del diritto vivente nazionale non hanno certo bisogno di essere illustrati in questa sede – l'Allegato I del Trattato CE conferma pienamente questa impostazione: la quasi totalità dei prodotti agricoli, oggetto di politica agricola comune, quindi di aiuti comunitari e di organizzazione comune del mercato, o sono alimenti essi stessi (ad esempio il latte e molti suoi derivati, olii, uova, carne, ortofrutticoli, zucchero, ecc.), oppure materie prime di prodotti alimentari (si prendano i cereali, le barbabietole da zucchero, la soia e le piante oleose e proteaginose, ecc.)<sup>(1)</sup>.

D'altra parte, la riforma della PAC del 2003 (che ha trovato la sua principale fonte normativa nel reg. CE n. 1782/2003<sup>(2)</sup>, e in una lunga serie di regolamenti applicativi), attraverso un meccanismo di *cross compliance* o "condizionalità", subordina la percezione degli aiuti (quanto meno, di quelli rientranti nello schema del cd. pagamento unico) oltre che al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali, al rispetto da parte dell'agricoltore di una serie di "criteri di gestione obbligatori", ossia di una lunga teoria di disposizioni comunitarie le quali sarebbero già di per sé vigenti e cogenti, ma alle quali il legislatore comunitario ha tentato di dare maggior effettività. Esse sono costituite per lo più da previsioni intese a garantire maggior salubrità ai cibi (a fianco di altre norme tendenti a diminuire l'impatto ambientale dell'agricoltura, a garantire un benessere agli animali utilizzati per le produzioni agricole, ecc.).

Ancora sullo stretto cordone ombelicale fra agricoltura e alimentazione – anche sul piano giuridico – il reg. CE n. 178/02,

---

(1) Sul tema v. L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3a ed., Padova, 2003, p. 55 ss.

(2) Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

sui principi generali della legislazione alimentare <sup>(3)</sup>, ha incluso espressamente l'impresa agricola nella definizione di impresa alimentare, con tutto ciò che ne deriva in termini di soggezione agli obblighi previsti da quel regolamento. Analogamente, i regg. CE n. 852/04 e n. 853/04 (i due principali atti normativi del cd. "pacchetto igiene") <sup>(4)</sup> hanno esteso, rispetto alla precedente disciplina risalente alla (oggi abrogata) direttiva n. 93/43/CEE, gli obblighi di autocontrollo in capo agli imprenditori agricoli, avendo previsto non solo uno specifico elenco di principi di igiene "adattati" all'impresa agricola, ma anche, per queste imprese, una versione edulcorata di sistema di autocontrollo igienico; e hanno stabilito che, non appena esse svolgano qualche attività in più rispetto a quella di semplice produzione e raccolta (in pratica: sempre), siano tendenzialmente soggette a doveri analoghi a quelli di qualsiasi altra impresa alimentare.

Sempre a mo' di introduzione, si noti quante volte ricorre,

(3) Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(4) L'espressione "pacchetto igiene" è usata in riferimento a una serie coordinata di atti normativi comunitari: il regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; il regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; il regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; il regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali; il regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione del 15 novembre 2005, sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari; il regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004; il Regolamento (CE) n. 2076/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005, che fissa disposizioni transitorie per l'attuazione dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 853/2004, (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 e che modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004; oltre ad altri più specifici che in questa sede si tralasciano.

nelle considerazioni che precedono, la parola “impresa”: in effetti, se “alimentazione” è intesa come produzione e commercio di alimenti, di attività di impresa si tratta (quanto meno, si può premettere ad ogni considerazione la precisazione che la produzione per autoconsumo non interessa l’ordinamento). Ma allora, la competenza in tema di alimentazione è una competenza a disciplinare attività imprenditoriali, il che porta qualsiasi considerazione immediatamente a contatto con il tema della tutela della concorrenza (altra materia costituzionale, di natura decisamente diversa dalla materia “alimentazione” o “agricoltura”, in quanto notoriamente trasversale, non riferita a un singolo settore economico). E questo tema – che spesso ha condotto la Corte costituzionale a leggere in modo affatto peculiare la suddivisione di competenze fra Stato e Regioni – va posto in modo diverso per le imprese agricole (per le quali l’art. 36 Trattato CE contempla la possibilità di ampie deroghe alle norme generali sulla concorrenza volute dallo stesso Trattato, ad esempio consentendo di concentrare l’offerta mediante associazioni di produttori, ecc.), e per le altre imprese alimentari (industriali o artigianali) di produzione, trasformazione, commercializzazione, distribuzione, condizionamento, somministrazione (ristorazione e affini, mense, catering, ecc.), per le quali invece lo spazio di concorrenza cui il Trattato CE aspira è il più possibile ampio e senza eccezioni.

Infine – non solo perché è normalmente attività di impresa, ossia volta al mercato, ma anche e soprattutto per le sue implicazioni sanitarie – il tema dell’alimentazione, inteso come settore di attività economica, pone enormi problemi di tutela della salute e di rilevanti interessi economici dei consumatori (temi oramai anche di competenza comunitaria, non soltanto per via dell’introduzione nel Trattato CE degli artt. 152 e 153, ma soprattutto per effetto della libera circolazione delle merci, del divieto di restrizioni quantitative al commercio fra gli Stati membri e del principio di mutuo riconoscimento, che ha reso necessaria una lunga, ancora incompiuta, opera di armonizzazione delle legislazioni nazionali, pena il non-funzionamento del mercato interno).

## 2. *Il caso del libretto di idoneità sanitaria: un mal inteso ruolo di semplificazione*

Si potrebbe, a questo punto, introdurre una piccola provocazione. O, quanto meno, si può affrontare l'argomento in chiave dialettica e interrogativa: come si sono poste, sino ad oggi, le Regioni di fronte a "questo ampio, ampio mondo" dell'alimentare? Costrette all'angolo da uno Stato che illegittimamente invade senza sosta le loro competenze; occupate, cioè, continuamente a non lasciarsi espropriare di prerogative "sovrane" e di meccanismi di gestione delle risorse? (in una parola: sulla difensiva?) Oppure, al contrario, intente a profittare della scarsa chiarezza del sistema dell'art. 117 Cost., per tentare di avocare a sé anche competenze (e risorse) di dubbia spettanza regionale?

Sia o meno avvertito come una provocazione, il dubbio nasce da una domanda legittima di chiarezza che proviene dal mondo degli operatori, e dal mondo dei consumatori, che in fatto di alimentare sono coinvolti – come dire? – alquanto frequentemente.

La lettura delle sentenze costituzionali che di alimentazione si sono occupate, in questi ultimi anni dalla riforma del Titolo V in poi, mostra un conflitto quasi permanente fra Stato e regioni.

La giurisprudenza nasce da schemi ricorrenti: adozione di norme nazionali, immediata reazione delle Regioni con giudizio per conflitto di attribuzione, sentenza tendenzialmente "mediante" della Corte; oppure l'inverso, partendo da leggi regionali, e da una iniziativa giudiziale del potere centrale. Pochi, pochissimi giudizi incidentali: segno che la definizione delle rispettive competenze è di là da venire, e che il settore alimentare è oggetto di "appetiti" (aggettivo, questo, quanto mai in tema con l'argomento) poiché davanti alla Consulta si discute quasi sempre su chi abbia competenza a decidere, e diritto alle relative risorse.

Uno degli esempi più interessanti di tale giurisprudenza è senza dubbio Corte cost. 2 giugno 2004, n. 162. Il *casus belli* è

noto: l'abolizione, ad opera di alcune regioni, del libretto di idoneità sanitaria previsto dall'art. 14, l. 30 aprile 1962, n. 283, sostituito talora (e neppure in tutte le regioni) da un attestato di frequenza a corsi di formazione e qualificazione professionale in materia di malattie trasmissibili per via alimentare ha scatenato l'immediata impugnazione delle prime leggi regionali così orientate, le quali furono peraltro, e ovviamente, difese dalle Regioni interessate. Secondo la Regione Lombardia, ad esempio, la competenza concorrente in materia di "tutela della salute" ed "alimentazione", permettendo alle Regioni di scegliere gli strumenti più idonei al perseguimento della salute dei cittadini, consente loro anche di optare, in luogo dell'obbligo del libretto sanitario, per l'obbligo di dimostrare di aver ricevuto adeguata preparazione igienico-sanitaria. Secondo la Regione Lazio, il sistema della legge n. 283 del 1962 si articolerebbe in una "fittissima serie di controlli preventivi dettagliatamente disciplinati" a più livelli (ministeriale, regionale e comunale), tanto che nel contesto di una così analitica (e ormai sterminata) disciplina, è oggi difficile continuare a considerare l'obbligo del libretto sanitario come espressione di un principio fondamentale della materia, ponendosi piuttosto come una delle molteplici prescrizioni da osservarsi a cura degli operatori del settore.

L'estrema conseguenza di questa impostazione, secondo la Corte, è che le regioni, eliminando quel libretto, non hanno in realtà toccato un principio della materia ma solo una modalità opzionale – una delle tante possibili – di dare attuazione al principio generale della tutela della salute; principio che può essere perseguito anche altrimenti, e che, anzi, ad avviso della Corte è già messo al sicuro grazie a ben altro e più importante sistema (di fonte nazionale e comunitaria allo stesso tempo), tanto ampio ed articolato da rendere ormai assolutamente impercettibile il *vulnus* costituito dalla eliminazione di quel libretto. Non ha ritenuto, la Corte, di dare alcun peso al fatto che si sia sacrificato uno strumento (certo male applicato, ma non inutile in sé), sostituendolo con uno assolutamente non equipollente qual è l'attestato di partecipazione ad un corso.

La scelta non sembra condivisibile nel merito: si è creduto di eliminare il problema, anziché risolverlo; si è seguita la consueta politica del “pezzo di carta”, di cui l’esperienza nazionale è ormai piena, mentre – se è vero che il libretto era stato ridotto nella prassi a uno strumento spesso vacuo – non vi è affatto garanzia che, in futuro, quei corsi di formazione sui rischi alimentari saranno impartiti ai dipendenti delle imprese alimentari con maggiore serietà. Certamente, non è legittimo processare le intenzioni (né sarebbe questa la sede), ma è evidente che, se più voci in passato hanno avuto modo di denunciare episodi di scarsa serietà nella gestione del libretto sanitario, nulla vieterebbe in concreto, oggi, di fare lo stesso anche col nuovo obbligo di formazione. Se fossero vere – lo diciamo in via meramente ipotetica – le riserve espresse a più riprese sulla incapacità del sistema di avvalersi in modo serio del libretto, di farne uno strumento realmente preventivo, non si comprende cosa o chi possa garantire maggiore serietà nello svolgimento dei corsi formativi che quel libretto hanno sostituito. Senza dire, infine, che manca una qualsiasi comparabilità fra i due obblighi, dal punto di vista della loro funzione, poiché il rischio che una persona affetta da malattie trasmissibili per via alimentare (es. amebiasi, epatite A, salmonellosi, campylobatteriosi, colera, infezioni da *Escherichia coli*, listeriosi, ecc. <sup>(5)</sup>) possa infettare qualcuno non è certamente evitato da un attestato di frequenza ad un corso.

Al di là della soluzione specificamente adottata, e delle valutazioni su di essa, il caso è però istruttivo per far comprendere quale spazio di manovra le Regioni avrebbero in materia di alimentazione, intesa come risorsa economica: individuare i punti ove è possibile avviare, proprio a partire dal livello regionale, un’opera di semplificazione burocratica e normativa, fattore di competitività per le imprese alimentari. Un’opera che

(5) Il concetto di *foodborne disease* è così definito dall’OMS: “Foodborne illnesses are defined as diseases, usually either infectious or toxic in nature, caused by agents that enter the body through the ingestion of food. Every person is at risk of foodborne illness”. Nel sito internet dell’OMS ([www.who.int](http://www.who.int)) ci sono ampie pagine informative sulle malattie trasmissibili per via alimentare.

inevitabilmente innescerebbe un fenomeno di concorrenza fra le stesse regioni, e porterebbe con sé una tendenza delle più restie ad adeguarsi, presto o tardi, allo *standard* di semplificazione migliore, più efficiente. Infatti, dopo le prime sporadiche eliminazioni dell'obbligo (non certamente il più gravoso o costoso) da parte di alcune Regioni per le proprie imprese (e, con esso, anche di qualche problema pratico per chi, soprattutto nelle zone di confine tra Regioni che avevano fatto scelte diverse, lavorasse in una "regione-con" e abitasse in una "regione-senza", o viceversa, per la difficoltà pratica di procurarselo), dopo il pronunciamento favorevole della Corte si è assistito al progressivo allargamento delle abolizioni regionali.

### 3. Le Regioni e le acque minerali

Curiosa (e alquanto desolante) *bagarre* concernente prodotti alimentari è nata dalla legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1284), che ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo di solidarietà finalizzato a promuovere il finanziamento di progetti ed interventi, sia in ambito nazionale che internazionale, atti a garantire l'accesso a risorse idriche. Detto fondo si prevede sia finanziato anche con un contributo di 0,1 centesimi di euro per ogni bottiglia di acqua, minerale o da tavola, contenuta in materiale plastico (tipicamente, il PET) venduta al pubblico. Le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse di quel fondo sono state demandate ad un decreto del Ministro dell'ambiente, da adottarsi di concerto con il Ministro degli esteri, e a regolamenti attuativi del Ministro dell'economia.

Ebbene, secondo la Regione Lombardia, la materia "acque minerali" sarebbe da considerarsi materia residuale, nella logica dell'art. 117 Cost., e dunque apparterrebbe alla competenza esclusiva regionale. Ne ha dedotto la Regione che un finanziamento in quel settore non può legittimamente essere previsto senza un suo pieno coinvolgimento (quanto meno attraverso lo strumento dell'intesa), pena la violazione degli artt. 117, 118 e

119 Cost., e del principio di leale collaborazione. Il tentativo è discutibile: scorporare la materia “acque minerali” da quella più ampia di “alimentazione” nella quale certamente rientra (secondo il senso comune, e anche secondo il dato giuridico: v. l’art. 2 del reg. 178/2002 sui principi generali della legislazione alimentare, che espressamente elimina qualsiasi dubbio sul fatto che l’acqua possa considerarsi alimento a tutti gli effetti) <sup>(6)</sup> è operazione assurda, condotta in base a un principio capace di rendere “residuale” qualsiasi attività economica, purché non espressamente menzionata nell’art. 117 Cost.

La risposta della Corte costituzionale, contenuta nella sent. 23 maggio 2008, n. 168, ha rifiutato quella logica, evidenziando invece la trasversalità del tema toccato dalla normativa in questione: si tratta, secondo la Corte, di un problema che presenta implicazioni di tutela dell’ambiente e di cooperazione internazionale, compresa nella politica estera nazionale (e richiama al riguardo la sent. n. 211 del 2006), coinvolgendo altresì tutela della salute, alimentazione e governo del territorio (materie, queste ultime, tutte di competenza concorrente).

Non traspare, nell’atteggiamento che ha mosso la Regione Lombardia, una volontà di considerare l’alimentazione come risorsa economica; o almeno, non come risorsa per il sistema, non per i cittadini e per le imprese del territorio; se mai, la “materia” è stata utilizzata come punto di partenza per tentare un sofisma interpretativo replicabile all’infinito, al fine di considerare non solo l’alimentazione, ma qualsiasi “nicchia” di competenza esclusiva creata *ex novo* e *ad hoc* come risorsa economica per la Regione stessa.

#### 4. L’agriturismo come risorsa economica

Più vicino alla equazione “alimentazione-risorsa economica” è certamente stato l’approccio regionale dopo l’emanazione

(6) Sull’art. 2, reg. 178/2002, v. I. CANFORA, *sub* art. 2, in *La sicurezza alimentare nell’Unione europea*, Commentario a cura dell’Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 147 ss.

della l. 20 febbraio 2006, n. 96, nuova legge-quadro sull'agriturismo (che ha sostituito la precedente l. n. 730/1985). La Corte costituzionale, con sent. 15 ottobre 2007, n. 339, ha riaffermato in modo netto la natura di legge-quadro di tale atto normativo, e la sua funzione di posizione dei soli principi generali della disciplina. Ha pertanto sostanzialmente accolto una lunga serie di censure (la maggior parte di quelle che erano state mosse), accogliendo l'idea che un legislatore nazionale, il quale si spinga fino al punto di stabilire persino quali siano le soglie dimensionali per aversi impresa agrituristica (numero di posti letto, numero di pasti serviti, ecc.), stia dettando disposizioni di eccessivo dettaglio, incompatibili con la competenza concorrente in materia di alimentazione (e, a maggior ragione, inconciliabile con le competenze regionali esclusive in tema di agricoltura e di turismo).

Nella sentenza, anche – in parte – per ragioni di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, non si è affrontato il profilo relativo all'incidenza delle norme in questione sulla concorrenza. E qui si apre un capitolo assai delicato che, ragionando di norme sull'agriturismo, si pone in termini del tutto peculiari.

L'orientamento della Consulta in tema di concorrenza è noto (si v. la sent. n. 14/2004 del 14 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004): il rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative regionali è considerato questione cruciale; la Corte si chiede se compito fondamentale dello Stato sia quello di intervenire direttamente sul mercato, o se le sue funzioni si esauriscano nel promuovere e nell'assecondare l'attività delle autonomie (limitandosi ad erogare fondi o a disporre interventi in favore di enti locali, effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica).

Nell'ottica sistematica che la Consulta ritiene imprescindibile adottare, le disposizioni agevolative o addirittura, talvolta, premiali (in cui si traduce buona parte delle norme speciali dedicate alle imprese agrituristiche, e di cui la qualificazione come impresa agrituristica è presupposto) devono considerarsi, alla stregua del diritto della CE, forme dirette o indirette di "aiuto di Stato", e coinvolgono inevitabilmente i rapporti con l'UE,

incidendo sulla concorrenza. Ogni intervento che abbia questa incidenza deve fondarsi sull'idea – tra le altre – di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza, di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, su un elevato livello di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, e sull'idea di coesione economica e sociale. Ma, in questa accezione così ampia, non sfugge alla Corte che la “tutela della concorrenza” come materia presenterebbe ampiezza e trasversalità tali da investire i più diversi oggetti, rischiando di vanificare il riparto dell'art. 117 Cost. (prova ne sia che quest'ultimo espressamente attribuisce alle Regioni anche materie incidenti sullo sviluppo economico, ossia materie che hanno sempre anche una ricaduta concorrenziale). La Consulta adotta quindi un criterio fondato sulle ricadute prevalenti delle normative, riconoscendo allo Stato gli interventi idonei a incidere sull'equilibrio economico generale, ed attribuendo alle Regioni tutti gli interventi – per così dire – “sintonizzati” sulla realtà produttiva regionale.

Le incidenze sulla concorrenza, nel caso dell'agriturismo, sono concentrate soprattutto nella labile linea di confine fra impresa agrituristica e impresa di “turismo rurale”, divenuta nell'attuale quadro normativo un confine alquanto convenzionale. Secondo la restrittiva definizione di impresa agrituristica di cui alla vecchia legge n. 730/85 la distinzione era più netta: vi era la necessità che l'accoglienza di ospiti fosse mera attività connessa a quelle agricole principali (coltivazione e/o allevamento e/o silvicoltura); occorreva che i prodotti alimentari somministrati agli ospiti provenissero in tutto o in massima parte dalla produzione dell'impresa stessa; ecc. Tutti elementi che differenziavano molto l'impresa agrituristica in senso tecnico da quella (spesso volgarmente chiamata “agriturismo”, ma in realtà) costituita da pregevoli strutture alberghiere in ambiente rurale, per nulla o poco collegate ad attività agricole principali del medesimo albergatore.

La nuova legge-quadro ha scoperto definitivamente un nervo di questo settore, avendo introdotto deroghe che finiscono per

semplificare – forse – alcune delle più comuni attività di ricezione turistica nelle campagne: lo ha fatto però svincolando molto, sebbene non necessariamente o non del tutto, l'impresa dai prodotti del proprio terreno, ampliando la nozione di attività agrituristica e sostanzialmente attraendovi una serie di forme meno definite di imprenditoria del turismo, le cui differenze rispetto alle attività commerciali (alle quali i benefici, le deroghe, ecc., non si applicano) si attenuano fino, in certi casi a scomparire. Lo ha fatto introducendo, ad esempio, norme speciali sulla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari, o sulla adozione agevolata dell'HACCP in presenza di piccole imprese o di metodi produttivi "tradizionali", che comportano riduzioni significative di costi, e che non possono non avere ripercussioni sul rapporto concorrenziale fra imprese vicine: tutto ciò si traduce inevitabilmente in problemi di concorrenza.

Benché la legge del 2006 continui a parlare di "connessione" con le attività agricole, l'interpretazione dei suoi artt. 2 e 4, in combinato disposto con l'art. 2135, 3° comma, c.c., consente di ipotizzare anche casi-limite, nient'affatto rari, di "agriturismi" (come una bruttissima espressione popolare è solita chiamarli) assai difficilmente distinguibili da hotel stile "country", aventi natura commerciale e non agraria. Basti dire che, nell'art. 4 della l. n. 96/2006, il requisito della prevalenza delle "attività agricole" (ma *ex art.* 2135 c.c. anche quella agrituristica è attività agricola) deve concernere il tempo di lavoro, mentre il prodotto utilizzato può non essere prevalente; che l'obbligo di somministrare prodotti propri vale solo per una "quota significativa" del prodotto totale; che è riconosciuta a quelle imprese la possibilità di includere nell'offerta gastronomica una quota di prodotti provenienti da aziende agricole "della zona", intendendosi per tali quelle collocate "in ambito regionale o in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe" (sicché una impresa agrituristica toscana si potrebbe trovare a fornire una quota non piccola di alimenti di tutta la regione, ma anche delle Marche, dell'Umbria, del Lazio, o persino delle zone collinari, certamente omogenee, dell'Emilia o della Romagna). Fino – al limite – ai casi di indisponibilità di alcuni prodotti regionali o di

Regioni limitrofe: se “effettivamente necessari” per completare l’offerta enogastronomica, può essere definita una quota di prodotti persino “di altra provenienza”, purché in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità.

Tutto ciò fa stimare in crescita il fenomeno delle realtà agrituristiche pressoché svincolate, in pratica, dall’offerta di prodotti propri. E, man mano che sbiadisce quella che era la peculiarità delle imprese agrituristiche, diventa parallelamente sempre più difficile comprendere e giustificare le differenze di trattamento normativo fra dette imprese e i comuni alberghi (imprese commerciali), le alterazioni della concorrenza che tali differenze provocano, soprattutto quando esse si traducano in facilitazioni negli adempimenti, in controlli di minor incisività e in risparmi sensibili di costi. Le deroghe – o, quanto meno, i temperamenti – non sono soltanto quelle connesse agli adempimenti in materia di igiene alimentare, ma anche altre previsioni eccezionali contenute nell’art. 5, l. n. 96/06, in tema di requisiti degli immobili e delle attrezzature <sup>(7)</sup>. E, naturalmente, tutte le facilitazioni e gli aiuti di tipo fiscale o, comunque, finanziario che hanno come presupposto la sempre più annacquata qualificazione “agrituristica” di una impresa.

Ci si sarebbe attesi maggior rigore, e quindi minor elasticità, nella definizione statale di quegli aspetti normativi che possono tradursi in fenomeni concorrenziali delicati, in forme legalizzate (ci si passi l’espressione un po’ forte) di concorrenza falsata. Non è stato così: il legislatore nazionale ha sovente rinunciato, nella nuova legge sull’agriturismo, a indicare i criteri in base ai quali le Regioni potranno trattare in modo diverso imprese la

(7) Ci si riferisce non tanto ai commi 4 e 5, che consentono di autorizzare l’uso della cucina domestica e dichiarano sufficiente il requisito dell’abitabilità (commi che, riferiti come sono a strutture di dimensioni minime, hanno riflessi concorrenziali assai limitati); quanto al comma 1, applicabile anche ad imprese di dimensioni medie o relativamente grandi, per le quali dovranno stabilirsi i requisiti di immobili e attrezzature, tenendo conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene l’altezza e il volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell’attività esercitata. “Tener conto” di parametri così generali non può significare altro che “interpretare o applicare in modo meno rigoroso”, e dunque imponendo minori oneri, vincoli, controlli, ecc., a quelle imprese.

cui natura non è più, invece, tanto differente. Al contrario – benché lo Stato abbia in tal modo fatto proprio un atteggiamento che sovente si ritrovava nelle leggi regionali sull’agriturismo emanate nel vigore della legge-quadro del 1985 – è allo Stato che va imputata la paternità di una simile decisione, e di una disciplina che sostanzialmente rischia di alterare, anziché tutelare, la concorrenza.

Le Regioni hanno reagito davanti a un legislatore nazionale che si è spinto fino a regolare ogni minuzia e dettaglio. Lo Stato ha risposto difendendo – come era ovvio – le proprie scelte; ma lo ha fatto come se fosse una sua esigenza occuparsi persino del numero dei posti letto, per mantenere il controllo sulle dimensioni delle imprese da qualificare “agrituristiche” (e da trattare in modo privilegiato), quasi che le minacce alla concorrenza possano derivare solo da una estensione dei benefici al di sopra di certe dimensioni. Una lesione della concorrenza – se vi è – è invece già insita nel fatto di avere trasformato la natura stessa dell’“agriturismo”. Per come essa era regolata prima della legge n. 96/2006, l’impresa agriturbistica rappresentava uno sbocco alternativo delle altre attività (cosiddette “agricole principali” ex art. 2135 c.c.) dell’agricoltore, che – oltre a vendere prodotti generici e di massa ai grossisti, ai trasformatori, ecc. – poteva mettere a frutto le bellezze della propria zona rurale, il pregio e la genuinità dei propri prodotti, l’attrattiva per un “bagno” momentaneo nella vita rurale, offrendo un particolare tipo di ospitalità turistica.

Dopo la legge del 2006, la produzione di servizi agriturbistici perde in larga parte quella stretta “connessione” (la si intenda o meno come “complementarità”) rispetto alle attività agricole, per divenire altro; per divenire produzione di servizi non sempre e non facilmente distinguibili da servizi analoghi offerti sul medesimo mercato da imprese che, non potendo qualificarsi agrituristiche, non godono però degli stessi benefici. Ma ciò non dipende (o non strettamente) dalle dimensioni, dal numero dei posti letto o dei pasti giornalmente serviti, bensì da scelte operate a monte dal legislatore statale che, anziché reagire all’orientamento troppo libero di alcune Regioni sotto il vigore

della abrogata disciplina, di tale orientamento si è appropriato, arrivando a includere nella legge nazionale anche contenuti tradizionalmente lasciati alla normazione decentrata proprio perché strumenti normativi di un settore economico tipicamente locale, e spesso molto rilevante, meglio gestiti attraverso l'autonomia regionale.

### 5. *La tutela delle tipicità come risorsa economica*

Altri spazi di manovra per le Regioni in tema di alimentazione, nei quali intervenire esercitando competenze secondo l'attuale quadro costituzionale, sono effettivamente ridotti ma ci sono. Uno (per molti versi anche collegato a quello turistico e agriturismo, e certamente riguardante in modo molto più diretto il settore alimentare) potrebbe essere trovato nella valorizzazione dei prodotti tipici.

Va notato che molti di questi non sono prodotti puramente agricoli: si parla di formaggi, di salumi, di vini e di oli, o di prodotti da forno, tutti alimenti trasformati, normalmente opera di imprese che, in sé, agricole non sono (benché talora siano gestite in forme associative composte prevalentemente o totalmente da imprenditori agricoli). E anche quando siamo di fronte a prodotti agricoli *tout court* – è il caso di alcuni ortofrutticoli pregiati – le aziende che li producono svolgono una importante fase di selezione, stoccaggio, e sovente anche di trasporto e imballaggio, sicché sono per lo più soggetti alle regole di igiene previste dall'allegato II al reg. CE n. 852/04 (dalle quali è esclusa solo la fase strettamente primaria della produzione). Per molte imprese, quelle complesse norme si rivelano eccessivamente impegnative e costose, soprattutto perché il prodotto è “di nicchia”, e il suo mercato ristretto non consente economie di scala, né investimenti onerosi. Peggio: quelle regole sono, a volte, totalmente incompatibili col rispetto delle ricette tradizionali di particolari prodotti tipici (senza che in realtà, da secoli ne sia derivato alcun effetto negativo per la salute del consumatore). Attuare quelle regole, in alcuni casi, potrebbe obbliga-

re il produttore a cambiare la ricetta (un formaggio di fossa non più stagionato in fossa; un salume di grotta stagionato in capannone; ecc.), in altri casi gli imporrebbe costi che non è in grado di sostenere, e lo farebbe uscire dal mercato: in entrambe le ipotesi, comporterebbe la dispersione di importanti patrimoni della cultura alimentare. Ebbene, è lo stesso reg. 852/2004 (art. 13, par. 4) che lascia agli Stati membri la possibilità di adattare le regole igieniche per alcuni prodotti, quando la deroga sia necessaria “per consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali” (non importa se i relativi prodotti siano anche contrassegnati o meno da DOP o IGP).

La previsione ha trovato applicazione grazie al reg. (CE) n. 2074/2005, che ha descritto i prodotti come quegli alimenti che storicamente siano riconosciuti come tradizionali, o siano realizzati secondo riferimenti tecnici connessi a un processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali, o comunque protetti come prodotti tradizionali dalla legislazione; e ha precisato che le deroghe possono riguardare i locali in cui tali prodotti sono realizzati (ad esempio, quando l'ambiente contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche). Ebbene, la protezione a livello nazionale, presupposto per derogare alle norme del reg. 852/2004, per espressa previsione comunitaria può derivare anche dalla legislazione regionale o locale (art. 7, par. 1, reg. 2074/2005): le regioni, dunque, con un importante lavoro di ricostruzione delle tradizioni produttive locali – accordando una protezione a tali prodotti – possono legittimare una deroga che consenta di salvare una serie di potenziali risorse produttive dalla “estinzione” che deriverebbe, purtroppo, dalla applicazione incondizionata delle norme comunitarie. Alle Regioni resta il problema di determinare quale sia in concreto, caso per caso, ciascun metodo e prodotto oggetto di deroga; e, al riguardo, il reg. CE n. 852/2004 (letto combinando gli artt. 13 e 14) prevede la possibilità di ricorrere a una procedura comunitaria *ad hoc* <sup>(8)</sup>. Peraltro, in via transitoria (ma sen-

---

(8) Fondamentalmente incentrata sui seguenti momenti: notifica alla Commissione, diritto di obiezione degli altri Stati membri, e decisione finale della Commissione, assistita dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali.

za che sia previsto un termine), non avendo l'Italia ancora utilizzato la facoltativa procedura comunitaria, nel nostro Paese al fine di individuare i prodotti si fa ancora riferimento alla sola classificazione nazionale dei "prodotti tradizionali", ossia agli elenchi stilati ex art. 8 del d.lgs. n. 173/98. Si tratta di elenchi regionali <sup>(9)</sup>, la cui compilazione permette di rendere commerciabili prodotti difforni dalle normative igieniche comunitarie <sup>(10)</sup>: prodotti che, presi singolarmente, il più delle volte non realizzano "grandi numeri", ma che ragionando per dati aggregati raggiungono fatturati importanti; e che, comunque, rappresentano un valore importante da salvare sia dal punto di vista culturale che per l'indotto che, nel complesso, possono creare (la ricchezza di prodotti tradizionali è spesso motivo per visitare una zona, con vantaggi sia per l'economia agrituristica, sia per quella turistica e commerciale più ampiamente intesa).

Ci si potrebbe chiedere: se in via transitoria può bastare la tutela nazionale fondata sugli elenchi regionali (e se, soprattutto-

(9) Recita infatti l'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 173/98: "Per l'individuazione dei 'prodotti tradizionali', le procedure delle metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura il cui uso risulta consolidato dal tempo, sono pubblicate con decreto del Ministro per le politiche agricole, d'intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (...) predispongono, con propri atti, l'elenco dei 'prodotti tradizionali'". E ancora l'art. 10, comma 5, della l. n. 526/99, prevede al riguardo che "Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano individuano (...) le industrie alimentari nei confronti delle quali adottare, in relazione alla tipologia di attività, alle dimensioni dell'impresa e al numero di addetti, misure dirette a semplificare le procedure del sistema Hazard analysis and critical control points (HACCP). I provvedimenti sono inviati al Ministro della sanità ai fini dell'emanazione degli opportuni regolamenti ovvero, ove occorra, della proposizione di appropriate modifiche alla direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993 [oggi: al reg. CE 852/2004, n.d.r.]".

(10) Lo stesso art. 10, l. n. 526/99, al comma 7 dispone infatti che "I prodotti alimentari che richiedono metodi di lavorazioni e locali, particolari e tradizionali, nonché recipienti di lavorazione e tecniche di conservazione essenziali per le caratteristiche organolettiche del prodotto, non conformi alle prescrizioni di attuazione delle direttive 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, e 96/3/CE della Commissione, del 26 gennaio 1996 [oggi: al reg. CE 852/2004 e ai relativi regolamenti di esecuzione, n.d.r.], non possono essere esportati, né essere oggetto di commercializzazione, fatta eccezione per i prodotti tradizionali individuati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173" [corsivo nostro, n.d.a.].

to, tale “transitorietà” non è provvista di un termine sicché ci si potrebbe basare indefinitamente su tali elenchi) perché mai avvalersi di una procedura comunitaria per il riconoscimento della tradizionalità del processo produttivo (ex artt. 13 e 14 del reg. CE n. 852/2004)?

Intendiamoci: i prodotti tradizionali in questione comportano pur sempre una deroga alle norme comunitarie; una deroga consentita dallo stesso diritto della CE, ma senza che la qualificazione di “tradizionale” data al livello nazionale (in Italia, dalle regioni) possa essere equiparata – in base ai principi dell’ordinamento dell’UE – alla deroga derivante dal riconoscimento comunitario di tradizionalità. *Ergo*, un prodotto qualificato “tradizionale” dalle regioni, ai sensi del d.lgs. n. 173/98, può essere venduto in Italia e nel resto d’Europa; ma, finché non sarà riconosciuto tale anche dalla Commissione europea, esso potrebbe teoricamente (e forse non solo in teoria) incontrare ostacoli nel varcare le frontiere. La libera circolazione delle merci – con tutte le sue implicazioni, a cominciare dal principio di mutuo riconoscimento – incontra infatti le cosiddette “eccezioni sanitarie”, poiché la tutela della salute è la prima fra le esigenze imperative che la sentenza “*Cassis de Dijon*” (cui il principio di mutuo riconoscimento deve la sua primitiva e più importante formulazione) riconosce quale legittima fonte di restrizioni alla circolazione intracomunitaria.

Risultato: la qualificazione di “prodotto tradizionale” ad opera delle Regioni consente con certezza solo la circolazione sul mercato nazionale, mentre per aprire ad un prodotto possibilità commerciali concrete anche al di fuori dei confini italiani occorre il riconoscimento europeo di tradizionalità, il solo che consenta di considerare comunitariamente accettato quel prodotto, come “deroga approvata” alle regole europee sull’igiene. Solo così il prodotto non conforme al pacchetto igiene comunitario non potrà essere legittimamente ostacolato nella sua circolazione sul mercato continentale; solo così uno Stato membro che si opponesse alla sua vendita potrebbe esser costretto a tornare sui propri passi, ad accettare quel prodotto in quanto riconosciuto conforme al regolamento sull’igiene (o meglio, al re-

gime derogatorio che, in via eccezionale, le sue stesse norme prevedono). Ebbene, anche in questo vi può essere un importante ruolo delle regioni, dal momento che il procedimento comunitario di cui ai citati artt. 13 e 14 del reg. CE n. 852/2004 non è detto che debba essere necessariamente attivato dagli organi statali centrali: esso può benissimo avviarsi su iniziativa regionale.

#### 6. *La salvaguardia di potenzialità produttive agricole, e l'equilibrio del mercato delle materie prime alimentari*

Si potrebbe concludere questa breve riflessione con alcune considerazioni finali su un ruolo macroeconomico che le Regioni potrebbero giocare. Un ruolo reso più tangibile da mesi di oscillazioni improvvise sul mercato dei prodotti agricoli, registrate particolarmente fra il 2007 e il 2008, e in specie di certe *commodities*.

La politica agricola comune viene decisa – come è noto – a livello comunitario; ma il contributo dell'Italia alla formulazione delle linee generali della PAC – come per ogni proposta di atto normativo comunitario – nasce, sulla base della legge 4 febbraio 2005, n. 11, da una dialettica interna che coinvolge le Regioni quali attori fondamentali. Le decisioni sui contenuti della PAC sono ovviamente assunte al più alto livello politico, non a caso in seno al Consiglio UE, dopo un sostanziale compromesso tendente a far sì che le scelte adottate siano, il più possibile, condivise fra gli Stati membri. Purtuttavia, non si può dimenticare la centralità della voce delle Regioni nella formazione della “posizione” nazionale, ai fini della creazione delle norme comunitarie. E va altresì tenuto presente che la politica agricola comune non è stata concepita in modo totalmente monolitico: per alcuni settori gli Stati membri – pur obbligati per la maggior parte delle produzioni agricole ad adottare sistemi di sostegno neutri, non incentivanti (quando non addirittura disincentivanti) – avevano la possibilità di mantenere aiuti accoppiati alla produzione, capaci di non abbandonare completamente al

mercato taluni settori produttivi agricoli (già di per sé marginali per ragioni economiche o per motivi geografici, climatici, orografici, ecc.), poiché ciò equivarrebbe, in pratica, a disincentivarle.

Pressioni delle Regioni sul governo nazionale, in sede di attuazione della PAC, avrebbero potuto spingere lo Stato a optare, in quei delicatissimi comparti, in favore di regimi di aiuto incentivanti, così evitando pericolose – e difficilmente reversibili – conversioni produttive di terreni. Senza la scelta italiana di “disaccoppiare” l’aiuto anche per il grano duro (quando i regolamenti della PAC consentivano una scelta radicalmente diversa) non si sarebbe, con ogni probabilità, indotto un crollo della produzione quale invece è purtroppo avvenuto; e non si sarebbe indotto il correlativo aumento del prezzo che per diversi mesi ha creato non pochi problemi a interi settori della produzione alimentare più tipicamente nazionale e più legata alla tradizione (la pasta è certamente l’esempio più eclatante).

Appare sin troppo ovvio che alcune regioni, di fronte alla possibilità di scegliere – fra gli altri – un regime di aiuti agli agricoltori che li beneficia anche laddove optino per non produrre affatto, possano essere tentate di esprimere, a chi dovrà decidere le modalità di attuazione della politica agricola comune, una preferenza in tal senso: ragioni di ricerca del consenso possono certamente spingere in quella direzione; e hanno spinto. Al contrario, un’ottica di lungo periodo, la quale fosse partita dalla consapevolezza di quanto certe produzioni siano – a volte sul piano mondiale – una peculiarità di alcuni territori avrebbe con ogni probabilità ridotto, nel medio o lungo termine, gli squilibri di mercato che le materie prime alimentari in questione hanno invece conosciuto; ed avrebbe evitato di destinare ampie aree del territorio a usi non più compatibili con la produzione alimentare tradizionale, o – quel che è peggio – non più reversibili ad essa. Non si dimentichi mai che, nel caso dei cereali – e del grano duro in particolare – si parla, indirettamente, della parte più rappresentativa dei prodotti alimentari, e più legata al concetto di *made in Italy*.

Sarebbe forse opportuno che le Regioni acquisissero mag-

---

giore consapevolezza della loro funzione di custodi delle potenzialità produttive future in molti comparti strategici per l'economia del settore alimentare: potenzialità che vanno ora difese, ora incentivate, con tutti gli strumenti di cui le Regioni dispongono, e che fanno della “materia” alimentazione – almeno per l'Italia, così ricca di cultura alimentare (ma il discorso riguarda in misura significativa anche altri Paesi del centro-sud Europa) ben più che una semplice risorsa economica.

# **I servizi pubblici nel sistema locale: una risorsa economica contesa**

---

*di Giuseppe Piperata*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Il quadro istituzionale e regolativo di riferimento.** – **3. Il ruolo dei poteri regionali e locali.** – **4. Conclusioni.**

## **1. Premessa**

Alcuni recenti rapporti e studi hanno fotografato il settore dei servizi pubblici regionali e locali, registrando dati e performance economiche che aiutano a capire la portata di tale settore all'interno delle politiche di sviluppo locale e, sotto alcuni profili, anche rispetto al sistema economico nazionale <sup>(1)</sup>. Molte di queste ricerche hanno guardato al settore in questione da un punto di osservazione peculiare, come l'evoluzione e l'intervento delle società in mano pubblica operanti nel mondo delle *public utilities*. Pur con alcuni limiti connessi agli approcci parziali seguiti, rimane, comunque, il fatto che i dati illustrati appaiono significativi anche al fine di una riflessione più ampia sul rapporto tra i servizi pubblici locali e lo sviluppo dei sistemi economici territoriali.

In particolare, da una lettura dei dati oggi a nostra disposizione sembra possibile trarre tre considerazioni di massima.

Innanzitutto, i servizi pubblici locali vanno considerati come

---

(1) Cfr. UNIONCAMERE, *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007*, Roma, Retecamere, 2008, ISAE, *Finanza pubblica e Istituzioni*, Isae, Roma, 2007, Publica.SWG, *I servizi pubblici locali e il loro valore per il territorio. Le esperienze nelle 14 aree metropolitane*, a cura di E. RISSO, 2006, e B. BORTOLOTTI, L. PELLIZZOLA, C. SCARPA, *Il governo locale azionista: proprietà, controllo, efficienza nei servizi pubblici locali*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

delle risorse significative all'interno di un contesto economico più ampio. E ciò non solo perché i valori economici registrati rispetto ai mercati di *local utility* presentano un'apprezzabile incidenza sul PIL nazionale, ma soprattutto perché si è dimostrato che il settore oggetto di analisi produce una ricchezza di cui i pubblici poteri beneficiano in diverse occasioni e sotto molteplici aspetti. Basti pensare che, solo nel 2006, nelle cinque più grandi città italiane sono stati distribuiti 220 milioni di dividendi, riconducibili alla partecipazione degli stessi comuni al capitale sociale di società incaricate della gestione di servizi locali. Ma è stato soprattutto il mercato borsistico a dare concretezza della crescita del valore di tali società rispetto agli altri comparti economici: quasi sempre, infatti, le performance fatte registrare da alcune delle società di servizio pubblico quotate in borsa sono state ampiamente superiori all'incremento registrato dagli indici specifici di misurazione, come ad esempio, il Mibtel.

In secondo luogo, i servizi pubblici operano anche come fattore di sviluppo per i territori e le economie locali. Gli addetti delle aziende di servizio pubblico locale sono in tendenziale crescita; le sole società di servizi attive nelle 14 città metropolitane italiane hanno complessivamente impegnato, negli ultimi anni, una quota di circa un miliardo di euro in investimenti per lo sviluppo del territorio e del sistema economico locale: sono questi solo alcuni dei dati e delle misure che danno conto dell'impatto dei servizi pubblici sull'economia locale.

Infine, un dato negativo, che dovrebbe far riflettere e che aiuta a capire situazioni più complesse. Le *performance* positive evidenziate e i valori economici registrati si attenuano significativamente e in alcuni casi anche si invertono se il fenomeno dei mercati di *public utilities* viene visto con riferimento alle Regioni meridionali. Pur con significative eccezioni, gli studi e le ricerche richiamate appaiono concordi nel considerare la forma societaria di gestione dei servizi locali meno diffusa al sud; con la conseguenza che in tali Regioni i benefici economici connessi alla gestione imprenditoriale e attraverso società partecipate dei servizi locali hanno avuto una portata alquanto ri-

dotta.

I dati e le risultanze oggettive sommariamente richiamati confermano, dandone consistenza anche quantitativa, alcune impressioni che gli esperti e gli osservatori del settore in questione hanno riportato. In particolare, è stato in più occasioni ricordato con forza che la presenza di servizi pubblici efficienti aumenta il vantaggio competitivo dei territori e la loro capacità di attrarre investimenti. A loro volta, le aziende che gestiscono tali attività intervengono direttamente nei processi di ammodernamento e innovazione dei territori, con la conseguenza di stimolare ulteriori iniziative di crescita locali <sup>(2)</sup>.

Esiste, tuttavia, un altro importante profilo che in questa sede merita di essere richiamato. Inteso come risorsa economica il servizio pubblico assume un diverso significato a seconda che lo si guardi dalla prospettiva del privato o del pubblico: per i privati operatori si tratta di una risorsa economica da contendere ai mercati pubblici e affidare definitivamente alle logiche della concorrenza e del profitto, sia pur temperate dal rispetto di obblighi di servizio e della regolazione amministrativa dettata dagli enti preposti al governo del settore; per i pubblici poteri è una risorsa ancora da trattenere sotto l'influenza ed il dominio istituzionale e, soprattutto, da sfruttare più che possibile per la realizzazione di economie da reinvestire nelle altre politiche pubbliche.

Si tratta di una contesa, oggi più che mai, evidente e che caratterizza tutti gli interventi legislativi di riforma ultimamente approvati <sup>(3)</sup>. Pertanto, se così stanno le cose è necessario chiedersi se il quadro legislativo e regolativo di riferimento sia adeguato e offra strumenti idonei per governare le complesse dinamiche amministrative ed economiche che caratterizzano il mondo dei servizi pubblici e quale ruolo possano svolgere in ta-

---

(2) Sul rapporto tra servizi pubblici e territorio v. le riflessioni di M. DUGATO, *Problematiche giuridiche del rapporto tra governo del territorio e servizi pubblici locali*, in *Osservatorio del diritto del governo del territorio*, IUAV (<http://www.iuav.it/Facolta/facolt-di/OSSERVATOR/>).

(3) Su tali aspetti, cfr. M. CAMMELLI, *Concorrenza, mercato e servizi pubblici: le due riforme*, in *Riv. trim. app.*, 2003, p. 513 ss.

le contesto le Regioni e gli enti locali.

## 2. Il quadro istituzionale e regolativo di riferimento

Dopo anni di immobilità, recentemente e grazie soprattutto all'intervento delle istituzioni europee, i servizi pubblici, in particolare quelli locali, sono stati più volte riformati e, in alcuni casi, radicalmente trasformati.

Fino all'ultimo decennio del precedente secolo, infatti, il settore dei servizi pubblici è stato considerato prevalentemente come un mercato riservato ai pubblici poteri, spettando al privato operatore interessato, al massimo, un ruolo attivo solo all'interno di una dinamica di collaborazione o di concessione. A partire da tale periodo, il legislatore comunitario ha attivato politiche finalizzate a restituire alcuni servizi pubblici al mercato concorrenziale, costringendo i poteri pubblici di riferimento ad assumere un ruolo limitato all'intervento di regolazione. Ciò ha determinato un indebolimento del concetto di servizio pubblico e oramai si parla di *effritement du myte*, anche a causa della inefficienza dimostrata dalla gestione pubblica e della frequente contrapposizione alla tendenza alla espansione della sfera pubblica una maggiore rivendicazione della libertà di intervento dei singoli operatori economici <sup>(4)</sup>. Pertanto, mentre in passato bastava evocarne il concetto per ritenere applicabile la disciplina monopolistica di riferimento, oggi, invece, la crisi in cui versa l'istituto è tale che «*la légitimité du service public n'est plus proclamée mais doit être démontrée*» <sup>(5)</sup>.

Tale processo di matrice europea si è mosso in più direzioni e con diversa incidenza a seconda del mercato di servizio pubblico in cui ha operato. In alcuni settori, infatti, il modello dell'intervento pubblico riservato, veicolato attraverso lo schermo del servizio pubblico, ha ceduto il passo ad un sistema concorrenziale e parzialmente liberalizzato; mentre, invece, in

---

(4) J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, PUF, 5<sup>a</sup> ed., 2003, p. 44.

(5) J.M. RAINAUD, *La crise du service public français*, Paris, PUF, 1999, p. 95.

altri settori le trasformazioni sono state più contenute e, comunque, hanno consentito la sopravvivenza di monopoli pubblicistici, sia pur da strutturare secondo le formule organizzative più imprenditoriali, come quelle societarie.

All'interno di tale dinamica si è registrata anche una progressiva revisione delle discipline giuridiche dei principali settori di servizio pubblico. Differenti discipline legislative hanno introdotto nuovi regimi giuridici speciali, i quali hanno trasformato i singoli settori di intervento, molte volte in maniera antitetica rispetto ai tradizionali principi, concetti ed istituti di riferimento e, lì dove presente, rispetto ad un eventuale quadro ordinamentale generale. Con la conseguenza, tra l'altro, che tale quadro è stato progressivamente eroso dalle discipline settoriali, con problemi diversi sotto il profilo del coordinamento legislativo e normativo.

In tale prospettiva evolutiva, molto interessante è quanto avvenuto con riferimento alla disciplina dei servizi pubblici locali, i quali sono stati riformati più volte a livello di regime generale, ma soprattutto anche con riferimento alle speciali regole a seconda del settore.

Tra le riforme che hanno interessato il contesto ordinamentale generale, particolarmente innovativo è stato, fin dal primo intervento riformatore, l'inserimento di una distinzione dei servizi locali in due categorie, rappresentate dai servizi di rilevanza economica contrapposti a quelli privi di tale rilevanza (cfr. artt. 113 e 113 bis, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). La distinzione, al di là dei dubbi sulla sua validità e della mancanza dei criteri cui affidarne l'operatività, appare importante poiché non obbliga solo l'interprete ad un mero esercizio qualificatorio fine a se stesso <sup>(6)</sup>; anzi, essa ricollega l'inquadramento di una attività di servizio nell'una o nell'altra categoria a diversi statuti organizzativi, con la conseguente applicazione di regimi gestionali

(6) Sulla nozione di servizio locale e sulla distinzione tra le due categorie che la possono contenere cfr., tra i tanti lavori, quello di W. GIULIETTI, *Servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica*, in *I servizi pubblici locali*, a cura di S. MANGIAMELI, Giappichelli, Torino, 2008, p. 83 ss., e A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 79 ss.

diametralmente differenti.

Gli altri interventi di riforma che si sono succeduti hanno – non senza qualche ripensamento – progressivamente introdotto meccanismi di apertura dei mercati di servizio locale ai privati, coinvolti come partner in un’ottica di maggiore concorrenza e, in alcuni casi, anche come operatori in un’ottica di eventuale liberalizzazione.

L’ultimo atto di tale percorso è rappresentato dall’art. 23 *bis*, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. in l. 6 agosto 2008, n. 133 <sup>(7)</sup>. Tale articolo ha nuovamente riscritto la disciplina dei servizi locali di tipo economico, provando, non senza contraddizioni, a rimodellare gli statuti organizzativi di tali servizi su dinamiche più concorrenziali. In particolare, l’articolo in questione ha previsto due modelli gestionali: uno ordinario, consistente nell’affidamento con gara e all’esterno del servizio; l’altro eccezionale e derogatorio, consistente nell’affidamento diretto attraverso formule compatibili con il diritto comunitario – come, ad esempio, l’affidamento a società *in house* – ed in presenza di particolari condizioni ambientali, territoriali ed economiche che giustificano la deroga alla concorrenza, la cui esistenza deve essere comprovata anche tramite un parere da far rendere all’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

L’obiettivo dell’ennesimo tentativo di riforma del settore è quello di trasformare i mercati di servizio pubblico locale in spazi concorrenziali, all’interno dei quali far competere i vari operatori indipendentemente dall’origine e dalla natura del capitale, e riservando ai pubblici poteri solo un ruolo regolativo e di vigilanza a garanzia dell’interesse pubblico e degli utenti. Al riguardo, è stato giustamente notato che, mentre le riforme di settore degli anni ’90 hanno seguito il mutamento imposto dalle aziende locali, adeguando l’impianto normativo alle nuove esigenze organizzative e gestionali manifestate nella realtà e, in parte, risolte attraverso sperimentazioni e nuovi modelli ordinamentali, viceversa le ultime riforme dei servizi pubblici locali

---

(7) Per un primo commento delle disposizioni in questione, cfr. M. DUGATO, *La manovra finanziaria prevista dalla legge n. 133/2008. I servizi pubblici locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 1219 ss.

rappresentano tentativi legislativi di imporre configurazioni economiche ai mercati in questione, indipendentemente dalla volontà degli attori già presenti <sup>(8)</sup>. Sotto tale profilo, gli ultimi ritocchi apportati al quadro ordinamentale generale della materia si preoccupano di favorire l'apertura dei mercati di riferimento alle logiche della liberalizzazione e della privatizzazione, anche al fine di ridurre quell'asimmetria riscontrabile con riferimento alle politiche di trasformazione realizzate a livello di servizi nazionali, dove la spinta verso una reale rottura dei monopoli pubblici è stata più forte <sup>(9)</sup>.

Tale processo di innovazione ordinamentale, tuttavia, non è scevro da contraddizioni interne e deve fare i conti con ostacoli esterni alla completa realizzazione.

Bisogna, infatti, segnalare che non sempre il legislatore è riuscito ad imporre una precisa e univoca politica del diritto agli interventi di riforma del settore dei servizi pubblici locali. A salti in avanti verso modelli di mercato concorrenziale hanno fatto seguito ripensamenti e passi indietro, finalizzati alla previsione, sia pur in forma residuale, di dinamiche idonee a garantire riserve pubblicistiche della gestione e del controllo delle imprese incaricate dello svolgimento delle attività prestazionali. In altri termini, è sempre mancato il coraggio di andare fino in fondo, liberalizzando, lì dove possibile, i mercati o imponendo una concorrenza per il mercato negli altri casi.

Non sono mancate, poi, contraddizioni e scelte illogiche che hanno accompagnato i singoli provvedimenti di riforma. Basti pensare che, da ultimo, l'art. 23 *bis*, cit., ha previsto espressamente la prevalenza dell'applicazione del regime contenuto nella riforma del 2008 rispetto all'applicazione dei singoli regimi speciali, contrariamente a quanto prevedevano le precedenti discipline, le quali davano preferenza ai secondi regimi rispetto all'applicazione del primo, più generale. Si tratta, è evidente, di una previsione che può ingenerare confusione, in particolare o-

(8) Cfr., al riguardo, quanto affermato da B. SPADONI, *I servizi pubblici locali tra le "rapide" della riforma*, in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it).

(9) Asimmetria segnalata da G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 57.

stacolando l'applicazione di discipline di settore che sono già molto più aperte alle nuove logiche del mercato e della concorrenza rispetto ai percorsi gestionali ed organizzativi introdotti dalla riforma del 2008.

Ciò ha determinato, tra l'altro, anche situazioni di estrema incertezza a proposito del quadro giuridico di riferimento, soprattutto quando si è reso necessario procedere a ricostruzioni interpretative, facendo leva sulla presunta *volutas* del legislatore. Si pensi, ad esempio, al caso delle società miste, intese quali operatori partecipati dagli enti pubblici titolari del servizio e, pertanto, legittimati a gestirlo eventualmente anche per affidamento diretto. L'art. 23 *bis*, come ricordato, afferma che la gestione è affidata con gara, ma al comma 3 stabilisce che «in deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria». Sono due gli interrogativi sollevati riguardo a tale previsione: in primo luogo, se l'affidamento del servizio alla società mista possa rientrare nella gestione ordinaria – considerato che, comunque, una gara per la scelta del socio viene espletata –, e, in secondo luogo, se la gara per la selezione del partner privato sia sufficiente o, viceversa, risulti necessario anche far partecipare la società alla gara per l'affidamento del servizio.

Il primo dubbio è stato evidenziato dalla dottrina nei primi commenti “a caldo” del nuovo regime dei servizi pubblici locali, ma sembra destinato ad essere risolto nel senso di ammettere il modello dell'affidamento diretto del servizio alla società tra le forme di gestione ordinarie e non, invece, in quelle in deroga<sup>(10)</sup>. Anche il secondo interrogativo è stato sottolineato dalla

---

(10) Cfr. G. CAIA e S. COLOMBARI (con la collaborazione di D. MASETTI), *Servizi pubblici locali di rilevanza economica (prime note sulla nuova disciplina)*, datt., p. 9. Si v. anche lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento di attuazione dell'art. 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di servizi

dottrina, ma ancora non sembra prossima la soluzione del problema interpretativo, dato che anche il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi nel suo più alto consesso, ha preferito non prendere posizione sul punto per timore di essere successivamente sconfessato in sede comunitaria <sup>(11)</sup>.

È comprensibile che l'interpretazione risulti incerta, non essendo chiaro l'obiettivo perseguito dalle riforme di settore. Infatti, se dal dettato legislativo fosse possibile far emergere una precisa scelta di campo del legislatore verso la conformazione del mercato dei servizi locali come realmente aperto alla concorrenza i dubbi richiamati non sarebbero stati neanche posti.

È necessario ricordare, poi, che a tale situazione di incertezza si accompagna anche un conflitto tra Stato e Regioni ed enti locali, dovuto al fatto che tutti gli attori istituzionali rivendicano la "sovranità" sui servizi pubblici locali.

La Corte costituzionale ha provato a risolvere la vicenda <sup>(12)</sup>. In particolare, il Giudice delle leggi ha precisato che un intervento legislativo statale a proposito di servizi pubblici locali trova il suo aggancio costituzionale nella materia «tutela della concorrenza», che l'art. 117, c. 2, lett. e), della Costituzione, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pertanto, la tutela della concorrenza può giustificare l'intervento legislativo statale solo a condizione che i servizi pubblici locali cui si riferisce la disciplina dettata appartengano alla categoria dei servizi di rilevanza economica, dovendosi quindi far discendere l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 bis, che, invece, fa riferimento ai servizi che tale rilevanza non presentano,

pubblici locali di rilevanza economica, in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it).

(11) Il riferimento è alla pronuncia del Cons. Stato, Ad. pl. 3 marzo 2008, n. 1, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 1120 ss., con commenti di R. CARANTA, *Ancora in salita la strada per le società miste*, e di G. PIPERATA, *Modelli societari e compiti pubblici un connubio all'insegna dell'incertezza*. Sul problema delle legittimità dell'affidamento del servizio a società miste sia consentito rinviare, anche per ulteriori richiami bibliografici, a G. PIPERATA, *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, a cura di M. CAMMELLI, M. DUGATO, Giappichelli, Torino, 2008, p. 291 ss.

(12) Cfr. Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272, con commento di G. SCIULLO, *Stato, Regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/2004, della Consulta*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 7-8, 2004

e «proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale».

Rispetto, invece, al problema della definizione delle sfere di competenza legislativa spettanti allo Stato e alle Regioni a proposito di servizi pubblici locali, la Corte (dopo aver sottolineato che la «tutela della concorrenza» rappresenta una materia-funzione, il cui ambito di applicazione ha carattere trasversale), arriva ad individuare nel criterio di proporzionalità ed adeguatezza lo strumento più idoneo per circoscrivere l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla tutela della concorrenza. Inoltre, con riferimento alla competenza degli enti locali, la Corte costituzionale prevede anche la possibilità che gli stessi attraverso lo strumento regolamentare contribuiscano alla definizione del quadro giuridico di riferimento.

Tuttavia, i destinatari della pronuncia della Consulta non sembrano intenzionati a contenere i reciproci interventi all'interno dei confini indicati. Il legislatore statale ha pensato bene di affidare ad un regolamento governativo l'attuazione della riforma del 2008, anche con riferimento a questioni di dubbia appartenenza alle materie di competenza esclusiva (ad esempio, la gestione in forma associata dei servizi). A loro volta, le Regioni si sono concentrate soprattutto sulla disciplina di dettaglio dei servizi di rilevanza economica, mancando esempi importanti di scelte regionali sulla disciplina in materia di servizi privi di tale rilevanza. Infine, gli enti locali continuano a dimostrare insofferenza verso modelli organizzativi estremamente rigidi, i quali non tengono conto della differenziazione che caratterizza il settore. Per tale ragione, sono sempre più frequenti le rivendicazioni degli enti locali ad avere maggiore autonomia nella scelta della forma più idonea a gestire un servizio per l'utenza e ad assicurarne un minimo di efficienza. Al riguardo, in una recente dichiarazione ufficiale a conclusione degli stati generali dei comuni e delle Regioni d'Europa è stato sottolineato con forza «il principio dell'autonomia locale e regionale che conferisce ad ogni autorità il diritto di scegliere il modo migliore per l'interesse pubblico per la fornitura e il finanziamento dei servizi – sia in monopolio, con il partenariato

pubblico/privato, sia con la concessione ad un operatore esterno»<sup>(13)</sup>.

### 3. *Il ruolo dei poteri regionali e locali*

Le ultime questioni affrontate dimostrano che i servizi pubblici del governo locale hanno subito ad opera della recente legislazione una valorizzazione del loro aspetto economico. Allo stesso tempo, però, tale fenomeno è stato accompagnato da un'aspra contesa degli stessi da parte dei pubblici poteri, tutti interessati a rivendicare la prevalenza del loro ruolo, a volte, come nel caso dello Stato e delle regioni, di regolatore dei mercati di riferimento e altre, come nel caso dei Comuni, di titolari delle rispettive attività e delle responsabilità finali delle prestazioni erogate nei confronti degli utenti-elettori.

La contesa tra Stato ed enti locali a proposito della definizione del regime giuridico e della gestione dei servizi pubblici locali rappresenta una vicenda che ha connotato i rapporti centro-periferia a partire dai primi decenni del '900, come tale nota e sulla quale non è il caso di soffermarsi oltre<sup>(14)</sup>. Discorso diverso va fatto a proposito dell'ingresso delle Regioni sul palcoscenico riservato alle istituzioni di governo del settore e del loro sempre più spiccato protagonismo: un fenomeno nuovo e che merita di essere evidenziato, sia pur nei termini sintetici imposti dalla relazione.

Oggi le Regioni sono consapevoli che per poter governare appieno le politiche rispetto alle quali godono del più ampio potere di intervento (penso al governo del territorio, alla tutela della salute e ai servizi alla persona, all'ambiente, ecc.) impre-

(13) Cfr. Dichiarazione dei 23° Stati Generali dei Comuni e delle Regioni d'Europa, *L'avvenire dei servizi pubblici in Europa: le risposte alle aspettative dei nostri concittadini*, Innsbruck, 12 maggio 2006.

(14) A proposito della contrapposizione tra intervento riformatore statale e differenziazione sperimentale locale a proposito dell'organizzazione dei servizi pubblici, vista attraverso il prisma del principio di tipicità, sia consentito di rinviare ampiamente a G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2005.

scindibilmente devono anche avere uno spazio di manovra sul mondo dei servizi pubblici, in particolare locali. Pertanto, è sempre più forte la tendenza delle Regioni – in parte anche ammessa dallo Stato, ma spesso originata da rivendicazioni regionali – ad intervenire rispetto ai settori in questione sotto tre differenti profili che riguardano la definizione delle regole di settore, la definizione dei mercati di riferimento e la regolazione degli attori economici.

A) Riguardo al profilo dei regimi regionali dei servizi pubblici locali, come già anticipato sopra, bisogna ricordare che, anche dopo la sentenza n. 272 del 2004 della Corte costituzionale che ha riconosciuto competenza legislativa delle Regioni in materia di servizi non economici, queste non si sono precluse la possibilità di intervenire anche su quelli con rilievo economico. Infatti, la riforma del Titolo V della Costituzione da parte della l. cost. n. 3/2001, ma soprattutto le riforme della disciplina statale dei servizi pubblici locali che si sono succedute hanno suscitato un notevole interesse da parte di alcune Regioni per la materia in questione. Ciò ha permesso in alcuni enti regionali particolarmente intraprendenti l'avvio di una progettazione legislativa che ha affrontato il tema della disciplina dei servizi pubblici locali secondo linee di politica del diritto in parte differenti. Tra le esperienze più significative si segnalano le iniziative intraprese dalle Regioni Abruzzo e Lombardia, dove, prime fra tutte, sono maturate le condizioni che hanno permesso di arrivare ad una disciplina regionale, organica e generale, dei servizi pubblici locali di tipo economico <sup>(15)</sup>.

Tuttavia, appare corretto segnalare che alcune volte gli interventi regionali si sono limitati ad una riproposizione delle innovazioni più importanti introdotte dal legislatore statale: un

---

(15) Le leggi di cui si accenna nel testo sono la legge regionale della Regione Abruzzo, 5 agosto 2004, n. 23, "Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica", e la legge della Regione Lombardia del 12 dicembre 2003, n. 26, "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale". Anche alcune Regioni a statuto speciale hanno provveduto, sulla base delle riforme statali, a novellare con un testo apposito il regime generale dei servizi locali: cfr., ad esempio, la legge regionale della Valle d'Aosta, 3 gennaio 2006, n. 2, "Disposizioni in materia di servizi pubblici locali".

modo, più che altro, per “marcare” un territorio, come visto, strategico per tutte le politiche dell’ente e segnalare un posizionamento istituzionale a guardia dei confini <sup>(16)</sup>. Altre volte, invece, il contributo creativo del legislatore regionale rispetto a quello statale non è mancato, come vedremo in seguito. In ogni caso, appare evidente che più le Regioni continueranno a disciplinare la materia dei servizi locali di tipo economico e non, sia pure all’interno delle maglie ridotte di dettaglio lasciate dalla legislazione statale, più aumenterà il fenomeno erosivo sull’ordinamento generale di tali attività, il quale, a lungo andare, rischierà di rimanere un guscio legislativo vuoto.

B) Altro settore di intervento della Regione è rappresentato dalla definizione degli ambiti ottimali e locali all’interno dei quali attivare i mercati di servizio di tipo economico. Sul punto il ruolo della Regione è fondamentale e anche necessario. Infatti, come è stato notato, i mercati comunali, tranne i casi delle città metropolitane, non hanno dimensioni tali da apparire rilevanti e, quindi, spetta ad enti pubblici di area vasta provare a creare le condizioni per definire spazi economici idonei per possibili competizioni tra più operatori o per garantire gestioni efficienti <sup>(17)</sup>.

La recente riforma del 2008 sembra aver colto la necessità di incardinare sul livello regionale il compito di promuovere mercati efficienti e dimensionalmente adeguati. Infatti, l’art. 23 *bis*, al comma 7 stabilisce che «le Regioni e gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze e d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, possono definire, nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e favorire una maggiore efficienza ed effica-

(16) Un attento osservatore come F. MERUSI, *Cent’anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 55, ha sottolineato come in conseguenza di tali riforme «non è mancata una Regione che ha subito redatto un disegno di legge provocatoriamente ripetitivo dell’art. 35 della legge statale. Come a dire che la soluzione può anche essere la stessa (...), ma la competenza ad indicarla legislativamente deve essere regionale».

(17) Cfr. F. MERUSI, *Le leggi del mercato*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 72.

cia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale».

Anche le leggi regionali che si sono succedute valorizzano tale ruolo in capo alla regione, arrivando a caratterizzarla come ente titolare dei poteri di conformazione dei mercati di servizio locale e anche tariffari e di vigilanza sugli stessi, da esercitarsi direttamente o tramite proprie agenzie o altri enti strumentali. È il caso della recente legge 30 giugno 2008, n. 10 della Regione Emilia Romagna, la quale riconosce alla Regione medesima, nel rispetto delle sfere di autonomia attribuite agli enti locali interessati, un importante ruolo in materia di definizione degli ambiti, di regolazione e di vigilanza con riferimento a mercati di servizio locale significativi, come il trasporto pubblico, i rifiuti urbani e l'idrico integrato.

C) Ma le regioni, recentemente, hanno saputo conquistarsi anche uno spazio significativo e creativo di intervento anche a proposito di definizione del regime giuridico degli attori dei servizi pubblici locali, in primo luogo, imprese di gestione e utenti.

Bisogna, innanzitutto, segnalare che recentemente l'art. 18, d.l. n. 112/2008, ha previsto per le società che gestiscono servizi pubblici locali e che sono a totale partecipazione pubblica l'obbligo di definire, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In pratica, con tale previsione si impone alle società partecipate dal pubblico di seguire percorsi concorsuali e selettivi per l'acquisizione delle risorse umane necessarie all'espletamento dei compiti affidati.

L'art. 18 rappresenta, dunque, l'applicazione di una tendenza che può essere sintetizzata attraverso la formula dell'estensione alle società, formalmente private, ma a partecipazione pubblica, di una disciplina di stampo pubblicistico, tipica delle amministrazioni che le partecipano. Il tema non è nuovo ed anzi

caratterizza il tradizionale dibattito sulla dicotomia tra forma e sostanza nelle società pubbliche <sup>(18)</sup>.

Tuttavia, sotto il profilo del personale, l'estensione delle regole pubblicistiche a figure privatistiche ha trovato la sua originaria previsione in un intervento legislativo regionale in materia di servizi pubblici locali. Infatti, è stata la Regione Abruzzo, con la citata l. n. 23/2004, a prevedere il divieto per le società a capitale interamente pubblico, alle quali sia affidata in via diretta la gestione di un servizio pubblico locale, di procedere al conferimento di incarichi professionali, di collaborazione e di qualsiasi altro genere in favore di persone e/o di società legate da rapporti di dipendenza e/o di collaborazione con l'ente o gli enti titolari del capitale sociale di controllo, nonché l'obbligo per le stesse di rispettare le procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente.

In un primo momento il governo ha ritenuto la previsione regionale lesiva delle prerogative legislative statali, arrivando a contestarne la validità di fronte alla Corte costituzionale, la quale, però, con la sentenza 1° febbraio 2006, n. 29, ha ritenuto legittima la legge della Regione Abruzzo. Per la Corte, infatti, si tratta di previsioni del tutto compatibili con il nuovo assetto di competenza legislativa indicato dall'art. 117 Cost. e, in particolare, finalizzate a realizzare i principi di imparzialità e buon andamento previsti dall'art. 97 Cost., «rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici».

Altro tema attinente ai servizi economici sul quale le Regioni potranno giocare un ruolo rilevante riguarda la tutela degli utenti e gli strumenti per garantire la qualità delle prestazioni. Già adesso sono presenti testi legislativi regionali che si occupano innovativamente della questione, introducendo nuovi sistemi di garanzia per l'utente. Le soluzioni immaginate sono le

---

(18) Sul tema, da ultimo, G. ROSSI, *Le gradazioni della natura giuridica pubblica*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 685 ss.

più differenti: la costituzione di autorità di garanzia, la previsione di strumenti di conciliazione, il rilancio del sistema delle carte dei servizi, l'affermazione della partecipazione degli utenti in sede consultiva ai processi di definizione delle politiche pubbliche di settore, la costituzione di tavoli di confronto sulle tariffe, ecc.

L'osservatore attento sa benissimo che non può fare troppo affidamento sul carattere attrattivo di tali misure, visto che la loro reale capacità innovativa dipenderà non tanto dalla previsione astratta in un testo di legge, ma dal livello di realizzazione che si raggiungerà in concreto e dalla loro idoneità a funzionare correttamente, soddisfacendo gli interessi per i quali sono state pensate.

#### 4. Conclusioni

In questo breve intervento si è partiti da alcuni dati empirici per evidenziare che, ultimamente, i servizi pubblici, soprattutto locali sono sempre più spesso considerati e appaiono valorizzati come risorse economiche. Come tali, essi sono oggetto di processi finalizzati ad una loro appropriazione, accompagnati anche da vere e proprie contese tra più soggetti interessati agli stessi. Una prima contesa, si è visto, è tra pubblico e privato e condiziona soprattutto le scelte di fondo delle riforme pensate per il settore dei servizi economici, il quale stenta a trovare un punto stabile di equilibrio tra esigenze di accaparramento privatistico dei settori più redditizi e necessità di conferma dell'intervento pubblico sui mercati di interesse collettivo. Un secondo livello di scontro, invece, si registra tra autorità di regolazione e di governo, in particolare tra Stato, Regioni ed enti locali. In tale situazione di tensione sono le Regioni che sembrano, oggi, più intenzionate a svolgere un ruolo sempre più rilevante in materia di servizi economici.

Anche guardando al futuro, e senza voler peccare di ambizione divinatoria, si ha l'impressione, alla luce di alcuni fenomeni che si stanno già delineando, che il dato appena indicato

verrà confermato. Basti pensare, per fare un esempio fino a poco tempo fa impensabile, che i servizi pubblici rappresentano un importante banco di prova anche per alcune politiche europee e per il ruolo che le Regioni dovranno svolgere per effetto di esse. Il riferimento particolare è agli strumenti che recentemente l'Unione europea ha messo a disposizione dei poteri regionali al fine di realizzare forme di cooperazione transfrontaliera, primo fra tutti il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, previsto dal regolamento CE 1082/2006. Si tratta di strumenti che danno ampio rilievo ai servizi pubblici come settore all'interno del quale sviluppare la più ampia prospettiva di cooperazione. Del resto, già ora esistono cooperazioni transfrontaliere tra territori confinanti riguardanti servizi pubblici<sup>(19)</sup>. Infatti, sono proprio i servizi locali, come quelli idrici, dei trasporti o energetici, che maggiormente si prestano a rapporti di cooperazione tra poteri regionali e locali appartenenti a Stati diversi ma contermini<sup>(20)</sup>.

Tra l'altro, è opportuno ricordare anche *ratione loci*, che il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale sarà la veste esteriore che verrà data all'Euroregione Alto-Adriatica Alpina, che avrà al suo interno Regioni di Italia, Austria, Slovenia e Croazia e si occuperà anche di gestione transfrontaliera dei servizi pubblici locali. Pare che non dovremo aspettare molto per vederne la nascita, dato che nel 2007 alcune Regioni italiane (Veneto e Friuli-Venezia Giulia), austriache (Carinzia) e croate (Istria e Litoraneo Montana) hanno sottoscritto una intesa per muovere i primi passi verso la costituzione dell'Euroregione.

(19) Ad esempio, l'accordo tra Italia e Jugoslavia del 1955 per regolare la cooperazione tra Gorizia e alcuni Comuni sloveni con riferimento al servizio idrico.

(20) Cfr., su tali aspetti, il lavoro di *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera*, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni (a proposito del regolamento CE 1082/2006), in corso di pubbl., in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009.

## **Politiche per il lavoro e sviluppo economico**

---

*di Marina Brollo*

### **Sommario**

1. *Diritto del lavoro e sviluppo economico: una relazione ambigua.* –  
2. *La stagione delle riforme e le politiche per il lavoro.* – 3. *Politiche per l'occupazione femminile.*

### **1. Diritto del lavoro e sviluppo economico: una relazione ambigua**

Gli organizzatori, che ringrazio per il gradito invito, mi hanno chiesto di parlare di 'politiche per il lavoro e sviluppo economico' nell'ambito di un convegno dedicato al tema dei 'poteri pubblici e sviluppo economico locale'. In questa cornice, intendo sviluppare il mio contributo soffermandomi in particolare su due aspetti: *in primis*, la congiunzione "e" che mette assieme il lavoro e lo sviluppo economico, indagando questa relazione nel verso che considera l'occupazione come una strategia di crescita; *in secundis*, la preposizione "per" che attribuisce alle politiche una finalità precisa, concreta di interesse pubblico: l'aumento dell'occupazione. Obiettivo, questo, che rientra fra quelli concordati nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione e che sollecita una riforma in chiave di modernizzazione del diritto del lavoro vigente; riforma, da ultimo, curvata verso l'incerta strategia della cd. *flexicurity* <sup>(1)</sup>.

Il punto di partenza della mia riflessione è dato dall'indagine sul rapporto fra lavoro e sviluppo o meglio, dal punto di vista

---

(1) Si invia al *Green paper* della Commissione europea del novembre 2006 e ai relativi commenti: in particolare v. L. Zoppoli, Delfino, *Flexicurity e tutele*, Editoriale scientifica, Roma, 2008 e il numero monografico della rivista *'Diritti, lavori, mercati'* n. 3 del 2007, dedicato alla *'flexicurity in Europa'*.

giuridico, fra la regolamentazione del lavoro, cioè il diritto del lavoro, e la crescita economica. Questo rapporto, seppur inevitabile, risulta da sempre difficile, problematico e soprattutto ambiguo.

Secondo un luogo comune le tutele normative, facendo aumentare i costi del lavoro, creano un ostacolo all'occupazione del soggetto protetto sì da alimentare una sorta di effetto '*boomerang*' di una tutela che potrebbe rivelarsi '*dannosa*' per gli stessi lavoratori protetti: ad esempio, la normativa di protezione delle lavoratrici madri, di fatto, scoraggia l'assunzione delle donne di una certa fascia di età. Traducendo questi ragionamenti sul piano dei valori costituzionali ne deriverebbe che la tutela *del* lavoro (art. 35 Cost.) metterebbe a rischio il diritto *al* lavoro dei cittadini (art. 4 Cost.).

Tale luogo comune, seppur non ha conferme certe nella letteratura statistico-economica (anche comparata), trova larga diffusione. Declinandolo qualcuno sostiene che il diritto del lavoro sveli una natura anti-economica: specie fra gli economisti neo-classici, la regolamentazione del lavoro viene considerata una sorta di intralcio allo sviluppo economico, un fattore di inefficienza o di disfunzione del mercato del lavoro. A ben vedere, questo pensiero economico moderno appare in sintonia con l'arcaico '*sogno proibito*' degli imprenditori che, sin dagli albori della rivoluzione industriale, inseguono l'idea di una flessibilità totale, senza freni, regole e vincoli nella gestione della forza lavoro.

Altri economisti (in particolare quelli neo-istituzionalisti), invece, segnalano come il mercato del lavoro sia un '*mercato*' anomalo, anche in quanto il lavoro '*non è soltanto una merce*' (come ci ha, da tempo, insegnato l'OIL), con la conseguente necessità di disciplinare i ruoli e i modi del produrre. È noto che il salario non può oscillare verso il basso come gli altri prezzi di acquisto dei fattori della produzione dato che è uno strumento per garantire al lavoratore (e alla sua famiglia) non solo un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, ma pure un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.). Da qui la consapevolezza che è necessaria una regola-

mentazione del mercato del lavoro capace di tenere in equilibrio i valori di protezione ed emancipazione della persona che lavora con la promozione dell'occupazione e con la libertà imprenditoriale.

Se così è, quali sono le regole del lavoro e come sono cambiate nel corso della sua evoluzione storica? La normativa sul lavoro – nata nell'età liberale nella veste di 'legislazione sociale', incorporata nel 'diritto corporativo' nel ventennio fascista, infine diventata 'diritto del lavoro' nell'epoca della Repubblica – fin dalle origini ha svolto la funzione classica di correggere il libero mercato nel senso di riequilibrare il dislivello sostanziale di forza negoziale fra capitale e lavoro, fra datore e lavoratore a vantaggio di quest'ultimo: lo ha fatto con norme che spesso deviano dal diritto civile, con percorsi diversi a seconda del tipo di disciplina (del rapporto individuale o del diritto sindacale) e con differenti fasi evolutive.

Nella fase post-costituzionale, che oramai copre il tratto più lungo della 'breve' storia del diritto del lavoro italiano, il fondamento normativo principale di questa operazione risiede nel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 Cost. All'ombra di questo principio, sullo sfondo dell'economia fordista, il diritto del lavoro è cresciuto nella veste di un diritto 'diseguale', sbilanciato a protezione del soggetto debole del rapporto di lavoro subordinato; ed è cresciuto al punto di caratterizzare il '900 come "il secolo del lavoro" <sup>(2)</sup>.

Con il passaggio nell'economia *post*-fordista, qualche sociologo ha profetizzato la fine del lavoro <sup>(3)</sup> ... e quindi del diritto

(2) Cfr. per la manualistica F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*. 2. *Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Torino, 6a ed., 2005; E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 16° ed., 2006. V. inoltre da angolature diverse U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, il Mulino, Bologna, 2001; M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, p. 1 ss.

(3) J. RIFKIN, *La fine del lavoro*, Baldini & Castoldi, Milano, 1995; D. MÉDA, *Società senza lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1997; U. BECK, *Il lavoro all'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino, 2000. Più in generale, sulla scomparsa dell'universo che abbiamo chiamato 'sociale' e sulla ricerca di un nuovo paradigma di rappresentazione della nostra vita collettiva e personale v. A. TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale*, Il Saggiatore, Milano, 2008.

del lavoro. Senza spingersi a tanto, il cambiamento economico-sociale tuttavia sta alimentando una vera e propria crisi di identità del diritto del lavoro <sup>(4)</sup>, delle sue basi fondative, che rientra nella più generale crisi dello stato sociale. Nell'epoca dell'innovazione tecnologica, della globalizzazione e dei suoi processi socio-economici che, per un verso, aumentano gli scambi commerciali, la mobilità dei processi produttivi e la competizione internazionale fra sistemi economico-sociali, per l'altro verso, paiono in grado di erodere la tenuta e l'effettività dei sistemi giuridici nazionali <sup>(5)</sup>, affiora una diffusa preoccupazione sul futuro del diritto del lavoro, con il rischio di un dominio dell'economia di mercato sul diritto (anche del lavoro).

Questo scenario ha posto in primo piano, a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, la questione del rapporto fra diritto del lavoro ed economia, dopo un lungo periodo di reciproca e gelida indifferenza. L'approccio è stato coltivato, in particolare, da fratelli Ichino, Pietro giuslavorista e Andrea economista del lavoro <sup>(6)</sup>. La necessità di una riconciliazione fra diritto ed economia del lavoro muove dalla consapevolezza che seppur il lavoro non è soltanto una merce, soggetta alle regole della domanda e offerta, non può essere valorizzato 'senza' o addirittura 'contro' la crescita e lo sviluppo economico.

A ben vedere, il dialogo fra diritto ed economia viaggia in una duplice direzione: non soltanto nel senso, più frequentato,

---

(4) Per tutti il lucido saggio di M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *M. D'Antona Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. 1, p. 221.

(5) Cfr., fra gli altri, G.P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Bari, 2007; F. GALLIGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 12; M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino Bologna, 2002.

(6) A partire dal saggio scritto a quattro mani da A. ICHINO, P. ICHINO, *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme lavoristiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, I, p. 459 ss.; per giungere alla sistemazione manualistica sugli opposti fronti del diritto e dell'economia: di P. ICHINO, *Lezioni di economia del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; BRUCCHI LUCCHINO, *Manuale di economia del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001.

di un'analisi economica del diritto, ma pure nel senso contrario, di un'analisi giuridica dell'economia <sup>(7)</sup>. Proprio da questo lato, affiora una sorta di riscoperta del lavoro, una nuova centralità delle sue regole, che fuoriesce dall'ambito sindacale e degli addetti ai lavori e si espande sul piano sociale e politico, andando anche oltre, come tristemente documentano le drammatiche vicende dell'ultimo decennio con gli assassini dei valorosi colleghi Massimo D'Antona (nel 1999) e di Marco Biagi (nel 2002). La questione 'lavoro' diviene cruciale pure nelle ultime tornate elettorali, vinte da schieramenti politici opposti che hanno coltivato progetti ambiziosi di riforma del diritto del lavoro italiano, spesso antitetici sì da alimentare un criticabile processo di modifiche reiterate dell'assetto normativo già definito di 'pendolarismo legislativo'.

Al di là degli effetti negativi di questa produzione normativa in termini di instabilità ed incertezza, va segnalato che l'oggetto delle riforme, il 'lavoro' viene esaminato e studiato (anche inforcando le lenti dell'interdisciplinarietà) con occhi diversi rispetto alla tradizione, alla ricerca di un paradigma nuovo non più, come dicono i sociologi, dell'antico 'Mondo del Lavoro' (maiuscolo e singolare), bensì del moderno 'mondo dei lavori' (minuscoli e plurali) <sup>(8)</sup>. La trasformazione del lavoro emerge sotto diversi profili: non solo dalle modifiche della normativa, dal mutamento della cultura del lavoro, ma pure dal cambiamento dell'organizzazione del lavoro, cioè del mondo dell'economia.

Dal dialogo con l'economia, nell'ottica del cambiamento, il diritto del lavoro esce non sminuito ma arricchito, seppur con la consapevolezza che la legislazione lavoristica resta portatrice di valori di razionalità equa, differenti rispetto a quelli della cultura d'impresa, ma con essa integrabili in una logica di giusto temperamento dei valori in gioco, che è poi la funzione

(7) Così F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., p. 12.

(8) Consapevole di queste trasformazioni epocali il CNEL, in occasione dei 60 anni della Costituzione e dei 50 anni dall'unica grande inchiesta parlamentare Rubinacci sul lavoro, ha promosso un'indagine sul tema *'Il lavoro che cambia'* i cui risultati (parziali, in quanto interrotti dal cambio politico) sono reperibili nel sito [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

classica del diritto del lavoro.

In questo percorso di ricerca, la dottrina giuslavoristica italiana svela due anime <sup>(9)</sup>: l'una 'ortodossa' caratterizzata da una forte nostalgia del passato, l'altra 'riformista-liberal' più sbilanciata verso il cambiamento; entrambe, però, legate dalla comune consapevolezza dell'esigenza di un profondo aggiornamento del modello classico nazionale. Il *fil rouge* è dato dalla necessità di un rinnovamento del diritto del lavoro, per riallinearlo ai mutati contesti socio-economici.

## 2. La stagione delle riforme e le politiche per il lavoro

Come sta cambiando la legislazione lavoristica nel primo decennio del XXI secolo? Per ora si possono registrare solo le tendenze attuali e le discontinuità. Ai fini del tema di questo convegno si segnala la valorizzazione del mercato del lavoro <sup>(10)</sup> (anche nella sua dimensione locale) e la sua tendenza ad attrarre un numero sempre maggiore di istituti del rapporto individuale di lavoro e del diritto sindacale; l'emergere (a volte in antitesi con le istanze egualitarie) del valore della libertà <sup>(11)</sup>, anche nella dimensione individuale tarata non tanto sull'idealtipo del 'lavoratore' quanto sulla persona 'in carne ed ossa'; l'affiorare di una nuova sensibilità per la valutazione delle conseguenze, degli effetti e della effettività della normativa <sup>(12)</sup>,

---

(9) Per una ricostruzione storico-giuridica di questa fase v. R. DEL PUNTA, *Il diritto del lavoro fra due secoli: dal protocollo Giugni al decreto Biagi*, in P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana*, Mondadori, Milano, 2008, p. 253 ss.

(10) P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, e l'avvio di nuove riviste quali 'Il diritto del mercato del lavoro' e 'Diritti, Lavori, Mercati'.

(11) V. in particolare R. DEL PUNTA, *Diritti e libertà del lavoro: quali tutele per il lavoro che cambia*, in G. MARI (a cura di), *Lavoro sviluppo libertà*, B. Mondadori, Milano, 2004. Nella letteratura economica il rinvio ormai classico è a A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

(12) Per la denuncia della mancanza di una base comune di informazioni sull'evoluzione delle principali variabili del mercato del lavoro v. A. ICHINO, *Salari e profitti, le verità nascoste*, in *Il Sole-24 ore*, 28 gennaio 2009, p. 1. Sulla necessità di occuparsi delle politiche effettive del lavoro v. il documento del gennaio 2009 firmato da alcuni giuslavoristi 'La politica e il diritto del lavoro' in *Eguaglianza & libertà on li-*

non soltanto sul piano del diritto da scrivere, ma anche di quello già scritto (con la scelta dell'interpretazione conforme). Collegato a questo tema affiora il tentativo di declinare il tradizionale diritto del lavoro (o dei diritti di "cittadinanza industriale") nel nuovo diritto per il lavoro (o dei diritti di "cittadinanza industriale") e quindi di passare dalle politiche *del* lavoro alle politiche *per* il lavoro <sup>(13)</sup> che agiscono anche sul fronte della domanda per creare nuova occupazione.

Su questo sfondo è maturata una stagione di grandi riforme. La prima, e la più rilevante dato che tocca il sistema delle fonti, è data dalla nota legge cost. n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V, parte II della Costituzione che, per il diritto del lavoro, innescava un importante ma incerto decentramento legislativo e amministrativo secondo un modello di tipo neo-regionalista. In particolare, la riforma dell'art. 117 Cost., nel suo comma 3, affida alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni l'enigmatica eniadi "tutela e sicurezza del lavoro". A seguito di un ampio e vivace dibattito della dottrina sia costituzionale <sup>(14)</sup> sia giuslavorista <sup>(15)</sup>, la tesi prevalente fornisce una lettura stretta e sistematica dell'ambigua formula, sì da passare nelle competenze delle Regioni soltanto la regolamentazione territoriale del mercato del lavoro, incluse le politiche attive del lavoro, finalizzate alla promozione dell'occupazione; mentre la gran parte del diritto del contratto e del rapporto individuale di lavoro e del diritto sindacale rifluisce nell'ampia materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., restando, quindi, nella competenza statale esclusiva. In altri termini, la dottrina, specie giuslavoristica, nell'interpretare la novella

ne. V. anche le Raccomandazioni che emergono dalla citata indagine del CNEL circa la proposta di un 'Sistema di archivi per analisi sul lavoro' (SARA Lavoro) e per una valutazione degli effetti delle politiche del lavoro.

(13) Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, p. 233 ss.; G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro: ieri oggi domani*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, vol. I, p. 509 ss.; T. TREU, *Politiche del lavoro: insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

(14) Per tutti v. E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, p. 513 ss.

(15) Per tutti, anche per una ricognizione critica delle diverse posizioni, v. F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, I, p. 17 ss.

costituzionale ha perseguito una sorta di “(ri)cucitura del diritto del lavoro con l’ordinamento civile”<sup>(16)</sup>.

A favore della lettura ‘continuista’ della ripartizione di competenze, consacrata dalla stessa Corte costituzionale (a partire dalla fondamentale sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005, relativa alla legge Biagi: v. *infra*), pare aver giocato sia la preoccupazione di una possibile deriva ‘regionalistica’ del nostro diritto del lavoro, nato e cresciuto come diritto a dimensione nazionale, unitaria ed omogenea, sia il gravoso impegno di riscrivere la legislazione sui “principi fondamentali” (di cui all’ultimo periodo del comma 3 del nuovo art. 117 Cost.), sia l’esperienza comparata di altri Stati federali sulla ripartizione di competenze in materia di lavoro.

L’altra grande riforma di inizio secolo modifica la disciplina del mercato del lavoro e dell’occupazione. La normativa base è data dalla nota ‘Riforma Biagi’, cioè dalla legge delega n. 30 del 2003 e dal successivo decreto legislativo n. 276 del 2003<sup>(17)</sup>, quest’ultimo corretto con diversi interventi legislativi (da quelli del secondo Governo Prodi, legge n. 247 del 2007, c.d. *sul welfare*<sup>(18)</sup>, a quelli dell’ultimo Governo Berlusconi, legge n. 133 del 2008)<sup>(19)</sup>. Sia la riforma che le correzioni sono state (troppo) spesso caratterizzate da una forte connotazione ideologica, sì da attribuire una sorta di andamento ‘pendolare’ alla produzione normativa, seppur senza snaturare l’impianto di fondo di una manovra finalizzata ad aumentare l’occupazione o meglio l’occupabilità, secondo il linguaggio dell’Unione europea.

In estrema sintesi, si segnala che la novella del mercato del lavoro ha assecondato alcune tendenze dell’economia, anche con talune forzature artificiose per recuperare tutta la potenziale

(16) Così L. NOGLER, *La tutela del lavoro*, in *le Regioni*, 2007, n. 1, p. 77 ss.

(17) Fra i numerosi *Commentari al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276* si segnala quello della collana ‘Leggi e Lavoro’, in quattro tomi (ognuno curato da autori diversi), coordinato da F. CARINCI, Ipsoa, Milano, vol. 8, 2004.

(18) Sempre nella cit. collana ‘Leggi e Lavoro’, v. il commento alla legge n. 247 del 2007, coordinato da F. CARINCI, Ipsoa, Milano, vol. 10, 2008.

(19) Sempre nella cit. collana ‘Leggi e Lavoro’, v. il commento alla legge n. 133 del 2008, coordinato da F. Carinci, Ipsoa, Milano, vol. 11, 2009.

domanda di lavoro. In questo contesto, la riforma Biagi ha coltivato una manovra incentrata su tre “effe”: a) la flessibilità in entrata, con la moltiplicazione dei contratti di lavoro cd. atipici (in senso atecnico); b) la frammentazione dei mercati del lavoro, con gli aspetti di flessibilità delle fonti; c) la frantumazione delle imprese, con gli aspetti di flessibilità organizzativa. Come risulta evidente, la parola chiave della manovra è ‘flessibilità’, in gran parte declinata in senso ‘unilaterale’ nell’interesse della (sola) impresa, dell’organizzazione produttiva, anche a costo di aumentare l’instabilità dei rapporti di lavoro specie dei giovani (assunti con i nuovi tre contratti di apprendistato, con il contratto di inserimento, con i contratti a termine, con i contratti di lavoro somministrato, con i contratti a progetto, ecc.) <sup>(20)</sup>. Una flessibilità, insomma, che intende aumentare la competitività delle imprese, trascurando però la leva della qualità del capitale umano, della formazione e della fidelizzazione. Questo approccio se, da un lato, ha assecondato una ‘liberalizzazione’ del mercato del lavoro (nel senso di diminuirne i vincoli e le rigidità), dall’altro, ha avuto delle ricadute negative sull’efficienza del sistema imprenditoriale, come risulta dai preoccupanti dati sulla bassa produttività del lavoro italiano.

A conti fatti, il percorso che prevede di stimolare la competitività del nostro sistema agendo soltanto sulla leva della diminuzione dei salari e dei diritti è una scorciatoia illusoria, è una strada di corto respiro che non corregge le ragioni strutturali della scarsa crescita della nostra economia, invece occorre intraprendere la via più alta (e quindi più faticosa) dell’innovazione e della riqualificazione delle risorse umane.

Su questa via, il legislatore regionale può e deve svolgere un ruolo importante, specialmente in due ambiti. Primo, deve intervenire nella tradizionale materia della formazione professionale, materia già affidata alle Regioni dal vecchio art. 117 Cost., ed ora scomparsa dagli elenchi del nuovo art. 117 Cost., sì da rifluire nella potestà “residuale” generale delle Regioni di

(20) M. BROLLO, *Il difficile e tardivo incontro tra giovani e lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2006.

cui al comma 4 dell'art. 117. In questo ambito, l'idea guida potrebbe essere quella di rinforzare e rendere meno traballante il ponte fra i mondi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, rendendolo percorribile in entrambe le direzioni: con tragitti formativi durante il lavoro e con tragitti lavorativi durante la formazione.

Secondo, come anticipato, il legislatore regionale ha un'inedita competenza concorrente nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, cioè nel mercato del lavoro e nelle politiche per il lavoro; con l'avvertenza che la bozza di Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia mentre mantiene la "promozione dell'occupazione" nella competenza concorrente (art. 56), rende esclusiva la competenza della Regione in tema di "mercato del lavoro" (art. 55).

In attesa dello statuto che verrà, il Friuli Venezia Giulia, nella cornice di un'economia che si trasforma e di un'Unione europea che si allarga, ha svolto un ruolo di apripista sul cammino delle nuove competenze in tema di mercato del lavoro locale affidate alle Regioni <sup>(21)</sup>. Lo ha fatto con la legge regionale n. 18 del 2005 cd. Cosolini (dal nome dell'assessore che l'ha battezzata) che ha affidato alla Regione un importante ruolo di regista delle politiche locali per il lavoro all'insegna dell'idea di privilegiare l'occupazione per favorire lo sviluppo economico.

### 3. Politiche per l'occupazione femminile

Seguendo il primo comandamento coniato per questo convegno dal prof. Roberto Bin, di "non occuparsi delle competenze, ma delle politiche", voglio proporre una precisa politica per il lavoro.

---

(21) Sulle esperienze pilota della Regione in tema di mercato del lavoro sia permesso rinviare a M. BROLLO, *Le competenze legislative della regione Friuli Venezia Giulia in materia di lavoro alla luce delle recenti riforme*, in Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, *Il mercato del lavoro nel Friuli Venezia Giulia Rapporto 2005*, Trieste, p. 9 ss.; Ead., *Le politiche del lavoro del Friuli Venezia Giulia*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, p. 331 ss.

La proposta richiede una premessa generale di ordine socio-economico. Le indagini internazionali <sup>(22)</sup>, nazionali <sup>(23)</sup> e locali <sup>(24)</sup> documentano almeno due cose importanti: *in primis*, l'occupazione femminile resta *la* questione strategica e trasversale rispetto a tutti i problemi del mercato del lavoro (vuoi per gli elevati tassi di inattività e di disoccupazione, vuoi per la segregazione occupazionale <sup>(25)</sup> e professionale, vuoi per la discriminazione salariale <sup>(26)</sup>); *in secundis*, l'aumento del lavoro delle donne non è solo una manovra efficiente per ridurre uno spreco di risorse in termini di capitale umano, ma aumenta il reddito delle famiglie (e il PIL) incrementando la loro capacità di consumo, di risparmio o investimento e diminuisce il rischio di povertà di fronte a molti possibili eventi negativi, ed inoltre è un formidabile moltiplicatore di occupazione, specie nel settore dei servizi alla persona <sup>(27)</sup>.

Da qui la consapevolezza che il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000 dipendono, in larga parte, dal miglioramento quantitativo e qualitativo della condizione occupazionale femminile, dato che gran parte dei soggetti inattivi e

(22) Cfr. lo studio del *World Economic Forum*, *Global Gender Gap Report* del 2008 in [www.weforum.org/en/initiatives/gcp/gender](http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/gender); OECD, *Babies and bosses. Reconciling work and family life*, Oecd, Paris, 2007.

(23) Cfr. da ultimo, oltre alla cit. indagine su *'Il lavoro che cambia'* (ed ivi il saggio a cura di E. Reyneri, *Il lavoro delle donne*), Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro 2007-2008*, spec. § 6.2, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it); la sezione Lavoro del *Rapporto Isfol 2008*, Rubettino ed., 2008; Av.Vv., *La Road map delle pari opportunità*, ricerca commissionata dalla Conferenza della assemblee regionali italiane realizzata nel 2007.

(24) V. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, *Lavoro femminile e politiche di conciliazione in Friuli Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano, 2008.

(25) AA.Vv., *3° Rapporto. Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia, Donne e lavoro atipico: un incontro molto contraddittorio*, Ires, Roma, 2008 (e in [www.ires.it/files/Rapporto\\_completo.pdf](http://www.ires.it/files/Rapporto_completo.pdf)): rileva l'elevata presenza delle donne nei lavori atipici, instabili o precari.

(26) Proprio la parità retributiva tra uomini e donne ha rappresentato la prima legge *'Lilly Ledbetter Fair pay restoration act'* firmata dal nuovo presidente degli Stati Uniti, Barack Obama. Sulla situazione italiana v. l'inchiesta del quotidiano *'il Sole-24 ore'* del 3, 4 e 5 febbraio 2009, p. 2. V. anche gli atti del convegno CNEL, *I differenziali retributivi di genere nel nostro Paese*, Roma, 15 luglio 2008.

(27) Al punto da avviare una nuova teoria di c.d. *'womenomics'*, termine coniato dagli economisti inglesi per interpretare con una lente di genere le questioni occupazionali. Per l'Italia v. M. FERRERA, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano, 2008.

precari sono donne. In altri termini, l'incremento dell'occupazione delle donne pare essere il vero motore dello sviluppo economico e di quello demografico (come attestano studi recenti circa una inedita relazione positiva fra attività femminile e fecondità) <sup>(28)</sup>, nonché delle trasformazioni socio-culturali <sup>(29)</sup>.

Se così è, che fare per aumentare il tasso di occupazione femminile? Sul punto la cassetta degli attrezzi (utilizzati o auspicati) è ampia e variegata, con strumenti diversi, aventi effetti che vanno valutati con attenzione rispetto al perseguimento dell'obiettivo di fondo: ci sono le politiche di incentivazione (per le donne, le famiglie o le imprese) del lavoro femminile e le politiche di conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura per le persone (non esclusivamente le donne) con vincoli familiari (congedi parentali, lavoro a tempo parziale, orari flessibili, ecc.) <sup>(30)</sup>; le politiche di sostegno alla famiglia; le misure fiscali (tassazione differenziata per sesso, sussidio alle spese di cura, quoziente familiare, ecc.) <sup>(31)</sup>; le politiche previdenziali; le politiche sociali e per i servizi di cura e vigilanza dei bambini (asili nido accreditati, scuole per l'infanzia, ecc.) e degli anziani (albo delle badanti, ecc.) <sup>(32)</sup>. Anche gli attori possono essere diversi,

(28) In sintesi non è il lavoro della donna che diminuisce la propensione alla maternità, ma piuttosto la mancanza di lavoro. Per una riflessione sul piano giuridico sia permesso rinviare a M. BROLLO, V. FILÌ, *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori*, in Accademia nazionale dei Lincei, *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori*, Roma, 2004, p. 503 ss.

(29) Per A. TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale*, cit., p. 241, le donne sono le protagoniste assolute del rovesciamento in atto del modello classico di modernità, al punto di prefigurare una nuova 'società delle donne'.

(30) Per un'analisi della normativa v. M.G. GAROFALO (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Cacucci, Bari, 2002; D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro*, Jovene, Napoli, 2005; L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2004; più in generale, sulle più recenti discipline antidiscriminatorie, si rinvia a M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007.

(31) Per un riepilogo delle varie proposte v. AA.VV., *Fiscalità e offerta di lavoro: una prospettiva di genere*, collana studi Isfol, 2008, n. 2, in [www.isfol.it](http://www.isfol.it); M. LEONARDI, C. FIORIO, *Aliquote rosa*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

(32) Da ultimo per una rapida ricognizione delle proposte si rinvia al saggio di P.M. MANACORDA, G. INDIRETTO, *Le politiche per l'occupazione femminile*, paper redatto nell'ambito della cit. indagine del CNEL. V. anche la cd. *Nota aggiuntiva* al Rapporto sullo stato di attuazione del programma nazionale di riforma 2006-2008 del Governo

molteplici, anche insoliti: ad esempio la stessa Università può dare una mano nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, con buone prassi; proviamo a suggerirne una.

La denunciata segregazione professionale delle donne deriva anche da strategie formative di genere che stanno a monte dell'ingresso femminile sul mercato del lavoro e che costituiscono una perdita di potenziale per l'economia e la società. Consapevole di questa criticità, il Comitato per le pari opportunità dell'Ateneo udinese, da me presieduto, dopo aver effettuato un'indagine sulla distribuzione per genere degli studenti delle nostre 10 facoltà<sup>(33)</sup>, ha messo in cantiere un progetto di azione positiva a vantaggio delle ragazze per realizzare obiettivi coerenti con le politiche per le pari opportunità.

L'indagine se, per un verso, ha confermato che la prevalenza della componente femminile sia fra gli immatricolati sia fra i laureati, dall'altro, ha svelato la permanenza di percorsi universitari prettamente maschili nelle discipline a carattere scientifico-tecnico<sup>(34)</sup>, specie nell'ambito di alcuni corsi di laurea delle Facoltà di Ingegneria e di Scienze fisiche e matematiche, proprio nei corsi di preparazione delle figure professionali più richieste dal mercato del lavoro<sup>(35)</sup>.

Per avvicinare le ragazze ai corsi di studio (e poi ai percorsi di lavoro, per esempio ingegneria elettronica) ancora di tradizionale dominio maschile e con maggiori possibilità occupazionali, l'Università degli Studi di Udine, in *tandem* con quella di Trieste, con il sostegno della Regione Friuli Venezia Giulia (e del Fondo sociale europeo), ha avviato un progetto sperimentale intitolato 'Donne, scienze e tecnologie'. Il progetto, che

Prodi, *Donne, innovazione, crescita*.

(33) L'indagine per genere relativa ai dati 2007 (che riguarda anche il personale docente e tecnico amministrativo) è consultabile sul sito [www.uniud.it/Ateneo/organizzazione/pari\\_opportunita/info/universita\\_per\\_genere](http://www.uniud.it/Ateneo/organizzazione/pari_opportunita/info/universita_per_genere).

(34) Sulla persistenza, qui e altrove, in molte donne e uomini di stereotipi culturali v. F. ZAJACZYK, *La resistibile ascesa delle donne in Italia. Stereotipi di genere e costruzione di nuove identità*, Il Saggiatore, Milano, 2007.

(35) Il dato trova conferma anche a livello nazionale come documenta l'attenta indagine annuale di AlmaLaurea (a cura di), *Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati*, Il Mulino, Bologna, 2008.

prevede l'assegnazione di 75 premi di iscrizione da 500 euro ciascuno e 75 premi di frequenza da 700 euro ciascuno alle studentesse immatricolate per la prima volta ai corsi con bassa presenza femminile, prefigura una vera e propria azione positiva per le donne per avviarle nelle carriere tecnico-scientifiche, in sintonia con le politiche dell'Unione europea <sup>(36)</sup>.

Il progetto arrivato nel 2008 alla terza edizione, nonostante i primi risultati positivi, andava perfezionato, in particolare sensibilizzando le aziende nella fase di ingresso delle laureate sul mercato del lavoro. In ogni caso, poteva essere considerato una esperienza di buona prassi da coltivare, invece, con il cambio della maggioranza politica regionale, è stato bruscamente interrotto.

A conti fatti, se l'aumento dell'occupazione femminile può innescare uno sviluppo socio-economico, è un obiettivo che va perseguito da tutte le istituzioni e su tutti i fronti, non con politiche frammentate e parziali tarate su un soggetto neutro, ma con una *serie* di politiche articolate e flessibili, mirate sulle esigenze delle persone, cioè differenziate a seconda del ciclo di vita lavorativa e di relazione delle donne e degli uomini, coordinate ed integrate a livello sistematico in una logica di *gender mainstreaming*, tenendo conto delle inevitabili *interdipendenze* fra le varie politiche. Sul punto chiudo con un esempio emblematico: la paventata soppressione del cd. 'tempo pieno', in una logica di 'tagli' alla scuola, pur essendo una politica dell'istruzione sicuramente danneggia il lavoro delle donne, non solo in quanto occupate come maestre (dato che nel settore dell'istruzione la presenza femminile è molto elevata), ma più in generale in quanto madri, nonne o zie costrette a occuparsi di figli o nipoti trascurando le opportunità di lavoro; quindi è una politica contro il lavoro delle donne, cioè contro l'occupazione

---

(36) Sul punto v. R. PALOMBO (a cura di), *Figlie di Minerva*, Franco Angeli, 2000; G. LOLLI, *La crisalide e la farfalla, Donne e matematica*, Bollati Boringhieri, 2000; S. TOBIAS, *Come vincere la paura della Matematica*, Tea, 2002. A livello internazionale, v. lo studio sulla differenza uomo-donna riguardo alle capacità matematiche di L. GUIO, F. MONTE, P. SAPIENZA, L. ZINGALES, *Culture, gender and math*, in *Science* 30 maggio 2008, vol. 320.

---

e lo sviluppo economico. Se così è, il cerchio si chiude confermando lo stretto collegamento tra politiche per il lavoro e sviluppo economico.

## **Tutela della concorrenza e federalismo fiscale**

---

*di Glauco Nori*

**1.** Tra i poteri che il Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni meritano oggi di essere esaminati quelli che attengono all'economia e alle imposte.

Si è detto *meritano oggi* per sottolineare che la scelta dipende soltanto dal loro più stretto rapporto con le difficoltà che tutte le economie stanno incontrando.

I maggiori poteri, di cui le Regioni dispongono, comportano maggiori responsabilità e richiedono (o dovrebbero richiedere) quindi maggiori rigori e prudenza. Prima di intervenire in economia sarà necessaria, ad esempio, una verifica sulla compatibilità delle iniziative con la normativa sulla concorrenza, sia comunitaria che nazionale.

La verifica dovrà essere almeno in due sensi: se le iniziative programmate possano incidere su mercati che vanno al di là del territorio regionale; se nell'ambito regionale non sia pregiudicata la concorrenza.

Quando l'art.119 Cost. sarà stato attuato, le Regioni, nello strutturare le proprie imposte, dovranno evitare che benefici tributari, applicabili solo nell'ambito regionale, possano costituire aiuti vietati dalla normativa comunitaria, secondo i criteri che sono stati ribaditi recentemente dalla Corte di Giustizia.

I rischi ai quali si andrà incontro in materia tributaria sono diversi. Se ne segnala solo uno, che sembra sufficiente a creare qualche allarme. Che cosa succederà se una norma tributaria regionale fosse dichiarata costituzionalmente illegittima?

Anche ad ammettere che la Corte costituzionale ritenesse di poter disporre la non ripetibilità di quanto già pagato, una volta intervenuta la sentenza della Corte le imposte non potranno più essere rimosse.

Come si provvederà a far fronte alle esigenze di bilancio

conseguenti? Se non risponderà la legge statale di attuazione dell'art.119 Cost., ogni Regione dovrà porsi la domanda.

I problemi accennati sono di difficile soluzione e, stando ad esperienze anche recenti, non è infondato il timore che finiscano con l'essere trascurati. Per questo si affronteranno altri argomenti, che non propongono le stesse difficoltà e che per questo c'è da sperare che siano affrontati.

2. Nella prevalenza dei poteri, di cui le Regioni sono titolari in materia economica, rispetto a quelli residuati allo Stato, qualcuno ha visto un motivo di pericolo.

Non è il caso di stare a verificare se questa prospettazione sia corretta e se l'assetto attuale dei poteri sia utile o no. Non resta che prendere atto della nuova distribuzione, disposta dal Titolo V della Costituzione.

Le norme costituzionali sono, si potrebbe dire per loro natura, clausole generali. Destinate a fissare nel tempo le strutture fondamentali dello Stato, in particolare la distribuzione dei poteri sovrani, non possono che avere una formulazione elastica, che le metta in condizioni di operare correttamente anche quando le condizioni del momento in cui sono state varate sono mutate.

In corrispondenza, sono ampi i poteri della Corte costituzionale, che, proprio per l'elasticità delle norme da interpretare ed applicare, può adattare alle condizioni sopravvenute. Questo non significa, come pure da qualcuno è stato rilevato con preoccupazione, che si possa correre il rischio di una sorta di dittatura del giudice costituzionale.

Il giudice costituzionale, attenendosi alle ragioni che hanno ispirato la norma, ha il dovere, e quindi il potere, di adattarla alle condizioni, in ipotesi mutate, e non di stravolgerne la portata normativa.

Si è ritenuto utile questa premessa solo per mettere in evidenza che, qualora la distribuzione dei poteri in materia economica, come desumibile dalla formulazione attuale delle norme costituzionali, si dimostrasse non più consona ai tempi, la Corte costituzionale avrebbe la possibilità di rimediare, sempre

nei limiti consentiti dalla *generalità* della disciplina costituzionale.

3. Le Regioni, nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, possono oggi assumere orientamenti autonomi di politica economica proporzionati alle condizioni del proprio territorio.

Possono essere utili, pertanto, alcune osservazioni, definibili di *sistema*, se questa definizione non facesse pensare ad un loro rilievo, maggiore di quello che in effetti hanno.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V si è sviluppato un contenzioso costituzionale, che si potrebbe definire di natura rivendicativa. Non era difficile prevederne l'insorgenza.

Per il decentramento dei poteri, comunque lo si voglia definire, la normazione, anche se formata correttamente, non può realizzare i suoi obiettivi senza un supporto culturale. Non era difficile prevedere che la cultura tradizionalmente centralistica degli organi statali avrebbe portato ad interpretazioni restrittive delle nuove norme costituzionali. Era ugualmente prevedibile che le Regioni avrebbero cercato di rivendicare tutto quello che fosse rivendicabile, secondo un orientamento culturale tipico degli enti territoriali italiani.

Anche per questo il compito della Corte costituzionale è risultato alquanto difficile, difficoltà che l'ha orientata ad evitare enunciazioni di portata generale, se non quando fosse indispensabile, ed a cercare di condurre la verifica di costituzionalità con criteri clinici, legati ai singoli casi, in modo da riservarsi un certo margine di manovra.

Sono stati probabilmente gli orientamenti culturali delle parti contrapposte che non hanno fatto apprezzare nella giusta misura l'utilità di forme di collaborazione spontanea, perché non imposta dal cd. principio di leale collaborazione, sul quale la Corte costituzionale ha fondato le sue sentenze quando il potere legislativo statale è stata recuperato in sussidiarietà ai sensi dell'art.118 Cost.

Qualche forma di collaborazione spontanea, lasciata alla scelta degli enti territoriali, potrebbe essere utile per valorizzare

nei limiti massimi consentiti le risorse economiche di ogni singola Regione, alle quali poi attingere nell'esercizio della potestà tributaria, attribuita dall'art. 119 Cost.

4. Si ha l'impressione che il cd. *federalismo fiscale* abbia attirato l'interesse regionale più come manifestazione di potestà che come assunzione di responsabilità. Basterà solo un accenno perché la materia è stata trattata ampiamente.

Nessuna autonomia operativa è tale se non si accompagna alla autonomia finanziaria, se il soggetto non è in grado di procurarsi i mezzi che gli sono necessari per l'attuazione dei suoi programmi.

Va messa da parte la questione, il cui rilievo è stato ripetutamente segnalato anche dalla Corte costituzionale, circa il finanziamento dei compiti che agli enti territoriali derivano dalla legislazione nazionale. Vale la pena, invece, di soffermarsi sull'interesse che le Regioni hanno (o dovrebbero avere) a sostenere la propria economia per far aumentare le risorse sulle quali applicare le imposte (per comodità di esposizione si richiameranno le sole imposte regionali, anche se gli argomenti valgono anche per le imposte degli enti territoriali infraregionali).

Per le Regioni, oltre che rivendicare ambiti sempre più ampi per la propria potestà legislativa, potrebbe essere utile individuare spazi per suoi interventi anche in materie di legislazione statale esclusiva. Questi interventi sono stati talvolta definiti *interstiziali*, quasi a volerne sottolineare la rilevanza ridotta. Questo non sempre è vero.

Come si è rilevato all'inizio, l'ambito forse di maggiore interesse, almeno in questo periodo di difficoltà economiche, è quello della concorrenza.

La materia, definita come *tutela della concorrenza* dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., è di legislazione esclusiva statale e su di essa, dopo qualche intervento un po' evasivo, la Corte costituzionale si è espressa in termini più precisi, in particolare con la sentenza n. 401/2007, sulla quale si è concentrato, e giustamente, l'interesse della dottrina.

La Corte costituzionale ha definito la materia di natura trasversale “non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti»”.

Il punto di vista dal quale la Corte ha affrontato la questione ne ha forse reso più difficile il compito. La concorrenza non è e non può essere materia, quanto meno intesa in senso sostanziale.

Non è senza significato che nelle legislazioni antitrust non si trovi la definizione di *concorrenza*. La normativa a sua tutela, infatti, ha una valenza prevalentemente negativa, nel senso che indica non ciò che *non* si può fare.

Definisce, in altre parole, una cornice al di là della quale i cd. operatori economici non possono andare, per questo valida in tutti i settori nei quali debbono trovare attuazione i principi della concorrenza. Nulla dice a proposito di quello che può essere fatto all'interno della cornice, lasciata alla libertà di iniziativa economica.

Questo carattere della nozione giuridica di concorrenza consente di distinguerla dalla nozione economica. Il diritto individua ciò che non si può fare, perché in contraddizione con la funzione della concorrenza. L'economia cerca di suggerire i criteri secondo i quali l'iniziativa economica può essere esercitata proficuamente.

In altre parole, il diritto definisce la cornice; l'economia contribuisce a comporre il quadro.

Ne consegue che la potestà legislativa non può essere che dello Stato perché il *mercato* è unico sull'intero territorio statale. Tanto è vero che quando si è creato un mercato più ampio, come quello comunitario (alla disciplina comunitaria si richiama anche la Corte costituzionale nella sentenza citata), la disciplina della concorrenza è stata attribuita ad una potestà normativa con la stessa estensione territoriale.

Questo rapido accenno è stato fatto solo per mettere in evidenza come ogni rivendicazione regionale, che possa incidere sulla unitarietà del mercato, è destinata all'insuccesso.

Sorprende, invece, che le Regioni sembrino quasi disinteres-

sate alla effettiva attuazione della concorrenza nell'ambito del loro territorio.

Non si intende, naturalmente, mettere in dubbio la competenza dell'Autorità antitrust, che si desume senza possibilità di dubbio (almeno così si ritiene) dall'art. 118 Cost. Alle Regioni non è, peraltro, impedito di agevolare gli interventi dell'Autorità per assicurare la concorrenzialità del mercato (la concorrenza è presupposta dall'art. 41 Cost.). Non sembra che le Regioni, se si eccettua qualche rara iniziativa non organica, si siano dimostrate interessate.

Per la valutazione dei comportamenti degli operatori economici, come noto, è necessario individuare preventivamente il cd. mercato rilevante. Il mercato nazionale è quello che, naturalmente, richiama la maggiore attenzione. Ma al suo interno ci sono i mercati regionali, i mercati provinciali, quelli cittadini ed anche quelli rionali.

Questi ultimi in genere sono trascurati, anche se, per l'economia delle famiglie, hanno un rilievo pari, se non superiore, a quello di mercati più ampi.

Un esempio può essere utile.

Il giorno dopo la morte del Papa Giovanni Paolo II, una delle più note gelaterie del centro di Roma portò il prezzo del cono più piccolo da 1.80 euro a due, aumentando in proporzione anche il prezzo degli altri. Nel giro di pochi giorni tutte le gelaterie del centro si adeguarono. Non c'erano state variazioni dei prezzi delle materie prime o altri aumenti dei costi. Si era solo voluto trarre profitto dal fatto prevedibile di uno straordinario afflusso di turisti. Il mercato rilevante era solo quello del centro, comprendente la zona percorribile a piedi da chi era interessato a visitare la basilica di S. Pietro. Il fatto che le gelaterie decentrate non si fossero comportate allo stesso modo non cambiava i termini della questione. Il gelato viene in genere consumato da chi si trova sul posto a piedi. Per risparmiare venti centesimi non prende sicuramente un mezzo pubblico o non cammina per mezzo chilometro per trovare prezzi minori. Anche se i valori assoluti possono sembrare bassi, non va trascurato che l'aumento è stato superiore all'11%, realizzato at-

traverso una evidente pratica concordata degli esercenti all'interno del mercato rilevante.

Di esempi se ne potrebbero fare tanti.

Se un caffè, in un bar del centro di Roma, in zone dove i canoni di locazione non sono certamente bassi, costa un euro, come si giustifica che in città decentrate, dove i prezzi delle miscele sono gli stessi, un caffè costi 1.30 euro, vale a dire il 30% in più, prezzo anche in questo caso praticato da tutti i caffè all'interno del mercato del centro?

Non è pensabile che di queste vicende possa interessarsi l'Autorità. La Regione potrebbe svolgere una attività ausiliaria di grande utilità, anche attraverso la sua legislazione esclusiva.

Potrebbe, ad esempio, prevedere una sua struttura amministrativa con il compito di richiedere informazioni alle Province o ai Comuni, a seconda della estensione dei mercati rilevanti, per poi disporre gli accertamenti necessari, da trasmettere all'Autorità per un suo intervento. In questo modo si metterebbe in funzione una rete di controllo su tutto il territorio regionale che potrebbe avere una funzione preventiva rispetto a manovre smaccatamente speculative.

Il fatto che in genere si tratta di spese di piccolo importo non può essere motivo di disinteresse. Sono sì di piccolo importo, ma giornaliere e talvolta ripetute nello stesso giorno. E, proprio per essere di piccolo importo, subiscono aumenti percentualmente molto elevati, che incidono maggiormente sulle economie personali e familiari più modeste.

Meccanismi di questo genere finiscono poi con l'estendersi anche a mercati più ampi e di maggiore rilievo economico dando luogo una cultura di rendita (ammesso che di cultura si possa parlare). In Italia, come è confermato da indagini anche internazionali, il grado di concorrenzialità è piuttosto ridotto o, comunque, ha margini ampi di miglioramento.

Anche se il mercato nazionale, con i suoi protagonisti, attira maggiormente l'attenzione dell'opinione pubblica, i movimenti economici più consistenti si svolgono nei mercati limitati territorialmente, ai quali sono maggiormente interessati i singoli consumatori.

La loro concorrenzialità produce, pertanto, benefici che, presi singolarmente, possono sembrare modesti, ma il cui ammontare complessivo diventa imponente. Al controllo territoriale diffuso non può sicuramente provvedere l'Autorità con i suoi mezzi. Un contributo ausiliario, sicuramente non trascurabile, potrebbe essere dato dalle Regioni sia provvedendo agli aggiustamenti organizzativi al suo interno, sia disponendo per legge che strumenti organizzativi analoghi siano predisposti dagli enti territoriali minori.

Un mercato concorrenziale efficiente, come dicono gli economisti, comporta un migliore utilizzo delle risorse. Se si vuole intervenire in favore delle economie modeste è anche, e forse soprattutto, sui mercati territorialmente limitati che si deve garantire la concorrenzialità.

5. Quando le Regioni eserciteranno i loro poteri tributari ai sensi dell'art. 119 Cost., avranno interesse ad avere una economia regionale efficiente, e quindi più ricca.

Attraverso le proprie imposte potranno anche tentare di mettere un argine a situazioni non concorrenziali.

Una volta che fossero predisposti i mezzi per l'accertamento di violazioni alla legge n. 289/1990, le Regioni potrebbero anche prendere in considerazione di sottoporre alle proprie imposte con aliquote più gravose quanto si è conseguito attraverso quelle violazioni.

Che cosa in concreto si potrà fare dipenderà anche dalla legge di delega, attuativa dell'art. 119 Cost., che è in corso di elaborazione. Al momento, pertanto, se ne può trattare solo in via di principio.

La prima obiezione è facilmente prevedibile. Si potrebbe mettere in dubbio la legittimità costituzionale di una normativa del genere per violazione del principio di uguaglianza, di cui l'art. 53 Cost. è una specificazione in materia tributaria.

La risposta non sembra scontata.

La materia tassabile conseguita nel rispetto delle normative di mercato va posta necessariamente sullo stesso piano di quella prodotta in violazione? Ormai sembra acquisito che costituisca

reddito tassabile anche quello conseguito in violazione di legge. Una volta ritenuto imponibile, non è conseguenza necessaria che sia soggetto alle stesse aliquote.

La capacità contributiva di chi produce una certa ricchezza attenendosi alle leggi della concorrenza, con i rischi conseguenti, va necessariamente posta sullo stesso piano di chi la stessa ricchezza produce attraverso intese non consentite o abusando della sua posizione dominante, quindi eludendo i rischi connessi alla competitività del mercato?

Se si vuole essere formalisti, la risposta sarà negativa. Se, invece, si guarda alla sostanza, tenendo conto non solo della quantità della ricchezza, ma anche del modo in cui viene prodotta, la risposta negativa non è più scontata.

Considerato il valore dissuasivo di norme del genere, varrebbe la pena di adottarle, lasciando alla Corte costituzionale di giudicare in che modo, allo stato attuale dell'economia, non solo nazionale, vada intesa la capacità contributiva, richiamata dall'art. 53 Cost.

6. Si sono indicate solo alcune vie percorribili; ma non sono le sole.

Non ci si nasconde che iniziative del genere sono dissonanti rispetto a principi ormai radicati.

Gli sconvolgimenti recenti che si sono avuti nella finanza e nelle economie, di qualsiasi dimensione territoriale, hanno prodotto un consenso tanto esteso da sorprendere. Non c'è esperto che non dica che al rientro nella normalità niente sarà come prima.

Se queste sono le previsioni, perché non sperimentare, sia pure con la dovuta gradualità, strumenti innovativi?

## **Conclusioni**

---

*di Sergio Bartole*

Non è la prima volta che l'I.S.G.RE si confronta in un convegno di studi con quello che in altri tempi si sarebbe definito il governo dell'economia.

Il tema dell'odierno incontro non sottintende un controllo generale da parte dei pubblici poteri dell'economia quanto, piuttosto, un dialogo o confronto fra sviluppo economico e poteri pubblici, tant'è che uno dei relatori si chiede cosa possano fare per l'economia, e per l'economia regionale i poteri pubblici. Il che sembra lasciare intendere che lo sviluppo economico è una variabile almeno parzialmente indipendente dall'esercizio dei poteri pubblici contrariamente a quanto si credeva un tempo quando si ragionava di sviluppo economico anzitutto se non esclusivamente affidato alla promozione e programmazione pubblica. Non è che allora si fosse così convinti delle potenzialità taumaturgiche dei pubblici poteri da escludere uno sviluppo al di fuori di ogni loro controllo, ma è certo che solo ai pubblici poteri si riconosceva la capacità di orientare e promuovere l'interesse generale conformando secondo le esigenze di questo tempo e modi dello sviluppo. Oggi viviamo in tempi in cui è frequente sentire affermare che nel rapporto fra Stato ed economia non è più questa a costituire un problema ma è lo Stato che costituisce un problema. Ed evidentemente, anche se viviamo in tempi di convinzioni federaliste, ciò che vale per lo Stato vale anche per le Regioni, comprese quelle a Statuto Speciale qual è la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Alle Regioni, quindi, si chiede di accompagnare il farsi dello sviluppo economico. Non si riconosce loro il diritto di avanzare le pretese di governare lo sviluppo economico. Non si chiede loro un simile peccato di presunzione e, del resto, l'opinione media prevalente vedrebbe l'esercizio di quella pretesa come fonte di rischi, se è vero – come molti credono che il mercato

ha in sé elementi e fattori atti ad orientarlo nel senso dell'interesse generale. Alle istituzioni oggi si guarda con sfiducia accomunando i loro poteri conformativi dell'economia e dello sviluppo alla crisi se non al fallimento della politica di un tempo, accusata di avere prodotto solo effetti distorsivi e alterazioni irrazionali nel funzionamento del mercato.

Prima della revisione costituzionale del 2001 l'idea di imputare alle Regioni un ruolo di governo dell'economia era certamente sorretta dalla qualità rappresentativa dell'ente regionale allargato all'intero spettro degli interessi generali dell'area territoriale di riferimento. Incontrava, però, limiti difficilmente superabili nella limitatezza delle materie di competenza delle Regioni, perdipiù soggette al ritaglio imposto – secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, confermativa di indirizzi radicati della legislazione nazionale – dalle ragioni dell'interesse nazionale. Con la vigente Costituzione riformata l'argomento delle ristrettezze delle attribuzioni potrebbe in parte restare superato, tanto più che il limite degli interessi nazionali è stato rimosso dal testo costituzionale. Ma i fenomeni economici che si sviluppano davanti ai nostri occhi accentuano la rilevanza delle interconnessioni fra materie e territori rendendo inescapabile la presenza del livello nazionale di governo ogni qualvolta sia in gioco il rapporto fra pubblici poteri e sviluppo economico.

La Corte Costituzionale ha offerto in questa prospettiva uno strumento di grande utilità quando con la ben nota sentenza n. 303 del 2003 ha indicato nel principio di sussidiarietà lo strumento atto a mettere in collegamento potere centrale e poteri locali consentendo loro – come usa dire oggi – di fare sistema in vista del perseguimento di obiettivi di indirizzo economico. La scelta della Corte rammenta la passata giurisprudenza che convertiva il limite dell'interesse nazionale da limite di merito della potestà legislativa regionale in limite di legittimità, *rectius* di competenza. In effetti il ricorso in direzione ascendente al principio di sussidiarietà giustifica l'appropriazione di competenze regionali ad opera del potere centrale non solo in ambito amministrativo ma anche in ambito legislativo. La rilevanza

sopranazionale degli interessi coinvolti e l'ampiezza degli spazi territoriali di riferimento giustifica la retrocessione delle attribuzioni regionali a vantaggio dell'espansione di quelle centrali, meglio attrezzate – si dice – per affrontare le politiche in discorso.

Quando commentai sulla rivista “Le Regioni” quella decisione, manifestai perplessità sulla possibilità che il meccanismo possa legittimamente funzionare nella forma di *trade-off* con le Regioni svendendo una fetta delle loro competenze in cambio di una loro partecipazione alla definizione degli interventi in progetto. *Re melius perpensa*, ho l'impressione che quella ricostruzione sia inadeguata e fuorviante. Se invoca il principio di sussidiarietà lo Stato non ha alcun bisogno di ottenere il previo consenso delle Regioni all'espropriazione delle loro competenze: l'esercizio dei relativi poteri è nelle sue disponibilità competenziali. Ma questo non li esime dal rispetto di altro principio costituzionale che trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale più ampia risonanza di quanto sembri assicurargli il dettato espresso dalla Costituzione riformata: il principio di collaborazione.

Lo Stato, cioè, non può fare a meno di chiamare le Regioni a codefinire le politiche di sviluppo: l'esercizio da parte sua di poteri giustificati dal principio di sussidiarietà gli consente di per sé di fissare il quadro delle politiche di cui si va discorrendo, ma il principio della collaborazione istituzionale fra Stato e Regioni esige che dai contenuti di quel quadro, dagli obiettivi relativi e dai mezzi richiesti le Regioni siano messe a giorno sia per chiedere eventuali, necessari adattamenti che per correttamente disegnare gli interventi che esse possono mettere in cantiere. Giacché nel nuovo assetto dell'ordinamento regionale la distribuzione dei poteri non si regge – come taluno ha ritenuto – su una rigida delimitazione delle competenze ma è oggetto di un continuo flusso e riflusso, ciò che importa ai fini della conservazione alle Regioni di un ruolo importante nella promozione dello sviluppo è che degli interventi centrali e regionali si ragioni non nei termini di un concorrente, parallelo esercizio di funzioni separate e distinte ma in funzione di politiche pubbli-

che interconnesse e coordinate volte ad obiettivi conseguibili in forza della convergenza dei rispettivi interventi di Stato e Regioni. È il disagio di queste politiche che legittima ed anticipa il ricorso al principio di sussidiarietà con interferenze nella sfera regionale che le Regioni accettano in quanto è dato loro modo di partecipare alla redazione dei progetti. E del resto altro non potrebbero fare.

Questa ricostruzione è coerente con l'idea che chi scrive ritiene ancora preferibile nonostante il grande brusio della chiacchiera federalista l'Italia non è ancora uno stato federale né lo sarà per molto tempo a venire. È difficile immaginare che i problemi della società italiana possano essere risolti così radicalmente abbracciando quella unità della Repubblica con la quale l'ordinamento regionale ha mostrato e mostra di poter convivere, seppure con qualche sofferenza che indubbiamente richiede correttivi adeguati ma non traumatici. Dal rientro del debito pubblico alla soluzione della questione meridionale i nostri problemi hanno dimensioni tali che di necessità chiamano in causa, proprio in applicazione del principio di sussidiarietà il livello nazionale di governo.

Ed è a questo livello che il progetto di sviluppo deve prendere consistenza. Una volta attratte al livello centrale le funzioni basiche, alle Regioni resta il compito di mobilitare e plasmare l'esercizio delle loro attribuzioni in funzione di quel progetto. In questa prospettiva il Convegno offre indicazioni molto interessanti giacché, da un lato, valorizza l'*enlargement* delle materie di competenza regionale e, dall'altro lato, proprio in considerazione del nuovo assetto della distribuzione delle funzioni e del carattere residuale o generale della competenza regionale, si dà carico delle ricadute degli interventi della Regione anche in ambiti che non sono di sua spettanza. È questo un aspetto dell'approccio "per politiche" che mi pare degno di grande attenzione: fare politica non è soltanto amministrare l'orticello che ci è stato assegnato ma è anche darsi carico della generalità degli interessi della comunità di riferimento e valutare il parziale impatto al di fuori di quell'orticello delle proprie azioni. Il discorso può farsi molto interessante per la portata provocatoria

che un'impostazione siffatta può avere nei confronti dello Stato, sia dal punto di vista delle carenze della sua azione che da quello della inadeguatezza dei suoi interventi. L'approccio può risultare particolarmente utile in un momento in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia, che è di necessità il primo destinatario e fruitore delle iniziative scientifiche dell'I.S.G.RE, è posta di fronte alla necessità di verificare le conseguenze sull'assetto delle sue competenze della revisione costituzionale del 2001.

Accedendo ad una troppo corsiva lettura della recente modifica dei procedimenti di revisione degli Statuti Speciali, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha iniziato una sfortunata procedura per la revisione del suo Statuto sul presupposto che essa abbia in materia qualcosa di più di un semplice potere di iniziativa della competente legge costituzionale. La proposta è poi abortita sugli scogli del suo preliminare esame parlamentare, il che conferma l'idea che in materia lo Stato ha un ruolo prevalente ad esso spettando il compito di definire termini e modi dell'autonomia Speciale della Regione. Come la Corte costituzionale ha recentemente sottolineato: un processo di "federalizzazione" dal basso è nel contesto del vigente ordinamento costituzionale inimmaginabile. Le preoccupazioni dell'ordinamento sembrano avere anche oggi un rilievo preminente.

Del pari sembra difficile che con semplici accordi in Commissione paritetica si possano saltare esame e decisione delle competenti sedi parlamentari per quanto ha tratto all'implementazione dello Statuto. Anche a questo riguardo la vicenda recente della destinazione del ricavato dell'imposizione tributaria sulle pensioni dovrebbe insegnare qualcosa.

Ma queste riflessioni, per quanto riferite ad una Regione, quella ad autonomia speciale Friuli-Venezia Giulia, mettono anzitutto in rilievo la responsabilità dello Stato, i cui organi governanti tuttora faticano a darsi un disegno organico di valorizzazione dell'ordinamento regionale. Si stenta a pensare a questo come un termine necessario di riferimento delle iniziative dello Stato e le Regioni debbono troppo di frequente guadagnarsi un ruolo con fatica, anche quando il riparto delle attribuzioni starebbe dalla loro parte. La vicenda recente del piano ca-

sa conferma appieno questa diagnosi. Resta da vedere se il tanto conclamato federalismo fiscale riuscirà in effetti a cambiare le carte in tavola.