

## L'intervento pubblico nell'economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza (\*)

*Francesco Bilancia e Andrea Filippini*

### *Abstract*

*Il contributo affronta, a partire dalla ricostruzione del significativo ciclo di riforme avviate negli anni novanta, il tema dell'intervento pubblico nell'economia da parte delle Regioni e degli enti locali. In particolare, l'attenzione si concentra sugli strumenti di cui, pur nel contesto del nuovo regime di compatibilità finanziaria imposto dall'Unione economica e monetaria (c.d. patto di stabilità interno), le autonomie locali dispongono per incidere effettivamente su sviluppo economico ed attività produttive, territorio, ambiente ed infrastrutture, servizi alla persona ed alla comunità, ruolo delle società miste locali. Una parte finale dell'analisi è infine dedicata alla tematica dei limiti comunitari dell'intervento pubblico nell'economia, con specifico riferimento alle deroghe alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, a sostegno dello sviluppo delle piccole e medie imprese.*

### **1. Prospettive dell'indagine**

Nel linguaggio politico contemporaneo e nella conseguente vulgata giornalistica è sempre più frequente il rinvio allusivo alla questione della c.d. "competitività dei territori"<sup>1</sup>, con riferimento alla capacità del sistema istituzionale pubblico e privato e delle reti di infrastrutture

---

(\*) Il saggio è frutto di una riflessione comune condotta su un progetto di ricerca elaborato e discusso congiuntamente dai due autori, mentre la stesura è l'esito di una divisione dei compiti. A Francesco Bilancia vanno imputati i parr. 1, 1.1, 2, 3, 3.1, 3.2 e 3.3, mentre ad Andrea Filippini i parr. 3.4 e 4.

(1) Così, ancora, di recente M. CAMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, in questa *Rivista*, n. 2, 2009, p. 213 ss., spec. p. 217 ss., 224 ss.; nonché C. BARBATI, *Territori e interessi economici: le "politiche dei luoghi" per lo sviluppo locale*, *ivi*, p. 243 ss., 257 ss. con riferimento critico altresì al connesso rischio di nuovi protezionismi localistici.

presenti, oltre alla qualità delle vie di comunicazione per l'accesso ai mercati, di attrarre investimenti e imprese, creando occupazione e sviluppo economico. A monte della reale consistenza degli strumenti e dei servizi funzionali a tale disegno potrebbe allora discutersi, in tale prospettiva, degli istituti giuridici su cui fondare un'ipotesi ricostruttiva di autonome categorie relative all'*intervento nell'economia degli enti locali*<sup>2</sup>, in un'ottica di ridefinizione del contesto teorico per una seria analisi dei rapporti tra *territorio e mercati globali*<sup>3</sup>. Gli sviluppi di queste tematiche hanno cominciato ad assumere rilievo, come è noto, a far data dalle riforme avviate con le leggi 59 e 127/1997, sulla linea evolutiva tracciata dai radicali processi di riforma dell'intervento pubblico nell'economia avviati agli inizi degli anni novanta del secolo scorso. Questa breve riflessione ha, dunque, lo scopo di proporre una ricognizione degli strumenti normativi atti a definire il possibile ruolo delle Regioni e degli enti locali nella gestione degli interventi di promozione e sostegno dello sviluppo economico, in funzione dei processi di "internazionalizzazione del proprio territorio", per via di

---

(2) In qualche modo ci si porrà in linea di continuità con gli interessanti esiti delle riflessioni già raccolte nel citato fascicolo di questa *Rivista*, n. 2/2009 in cui furono pubblicati gli atti del convegno su "Poteri pubblici e sviluppo economico locale" svoltosi a Udine il 14 novembre 2008. Una sintesi completa, anche se non aggiornata alle ultime novità legislative, dei luoghi relativi al ruolo degli enti regionali e locali nell'intervento pubblico nell'economia era contenuta già in G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998, spec. p. 407 ss., 588 ss. Più di recente, si consultino utilmente: E. CARDI,  *Mercati ed Istituzioni in Italia*, Torino, 2005, segnatamente il cap. IV, par. 3 (*I servizi pubblici locali*); R. CAPUNZO, *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2005, in particolare i capp. IV, V e VI, rispettivamente dedicati a *La programmazione ed il decentramento regionale, L'attuazione della programmazione. Evoluzione storica in materia statale e regionale, Il rapporto tra programmazione statale e regionale* ed infine A. CARULLO, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Roma, 2005, in special modo la parte V, concernente *L'offerta pubblica. I beni. I servizi pubblici*. Per un inquadramento generale delle problematiche oggetto della presente indagine, cfr. altresì S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bologna, 2004.

(3) Nella prospettiva che mi sembra fatta propria da C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali. Dilemmi e proposte per un impianto costituzionale*, in ID., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, p. 251 ss., spec. p. 281 ss. Assai stimolante, sullo stravolgimento di "tradizionali certezze di rango costituzionale", anche la bella riflessione di F. MERUSI, *Le leggi del mercato: innovazione comunitaria ed autarchia nazionale*, Bologna, 2002, in particolare per la parte dedicata a *Verso lo Stato Europa e La nuova disciplina dei servizi pubblici*.

attrazione di nuovi investimenti esteri e di incentivazione all'insediamento di nuove realtà imprenditoriali. A questo riguardo si proverà a procedere, da un lato, alla ricognizione delle competenze, dei mezzi (pubblici e privati), e delle concrete possibilità a disposizione delle Regioni e degli enti locali allo scopo di governare gli sviluppi dell'economia del territorio per favorire la realizzazione di nuovi insediamenti; e dall'altro ad un'analisi di compatibilità di tali *nuove forme di intervento pubblico nell'economia* con il quadro normativo comunitario di riferimento, soprattutto in relazione allo sviluppo economico ed alla tutela della concorrenza.

In tale contesto avrebbe avuto un senso soffermarsi altresì, per quanto sinora effettivamente possibile, sul processo di riforma avviato con l'approvazione della legge 42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", in origine destinato ad incidere in maniera profonda sull'odierno assetto della fiscalità locale e, conseguentemente, sulla concreta definizione del ruolo, delle funzioni e delle responsabilità delle Autonomie Locali nell'ordinamento della Repubblica<sup>4</sup>. Tale complesso intervento normativo mirava, nelle intenzioni del governo, ad attuare, almeno nominalmente – e conformemente al disposto del novellato art. 119 della Costituzione<sup>5</sup> – il passaggio da una finanza regionale e locale

---

(4) Per una riflessione di sistema si rinvia, almeno, ad A. D'ATENA, *A proposito di "taxation" e "representation". Finanza regionale e "federalismo fiscale" nel nuovo art. 119*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, p. 1181 ss.

(5) Sulle prospettive di attuazione dell'art. 119 Cost., con riferimento anche alle complessità indotte dal contesto europeo, cfr., tra gli altri, già F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea: una proposta*, in ID., *Il federalismo fiscale. L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003, p. 25; A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, 2006. Del resto, la stessa Corte costituzionale aveva a più riprese richiamato l'esigenza di una "doverosa e prioritaria" implementazione dell'art. 119 Cost. (ad es., nella nota sent. 37/2004, in *Giur. cost.*, 1, 2004, p. 517 ss., con i commenti di A. MORRONE, *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di Regioni ed enti locali*, *ivi*, p. 541 ss., e di G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale"*, *ivi*, p. 550 ss.; si veda, altresì, M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004; e ancora nella più recente sent. 193/2007).

di carattere essenzialmente *derivato* ad una sistema connotato dai caratteri dell'*autonomia*<sup>6</sup> e della *territorialità*<sup>7</sup>. Non sfugge del resto la ormai diffusa consapevolezza circa la problematicità di questo snodo: dalle concrete opzioni che saranno praticate nella realizzazione del federalismo fiscale discenderanno, infatti, considerevoli conseguenze circa l'effettività della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (*ex art. 117, comma 2, lett. m, Cost.*), e – in ultima istanza – sulla declinazione e l'effettiva portata del principio di uguaglianza dei cittadini della Repubblica<sup>8</sup>. Ma l'incombere della crisi economica e finanziaria in atto in una con le più recenti misure di correzione dei conti pubblici lasciano prevedere un forte rallentamento, se non addirittura una regressione, del processo di attuazione di tale importante riforma.

---

(6) Già C. MORTATI riteneva che "l'autonomia finanziaria delle Regioni è la pietra angolare del sistema regionale" e, più in generale, di ogni autonomia (in *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, pp. 906-907).

(7) Sul carattere necessariamente territoriale degli interventi nell'economia hanno da sempre fortemente insistito le stesse autonomie locali. Si veda, a titolo meramente esemplificativo, il documento dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), *Decidere il presente progettando il futuro – II DPEF dei Comuni e delle Città Metropolitane*, in [www.anci.it](http://www.anci.it), giugno 2007. Il governo non pare di certo aver tenuto conto delle rischiose implicazioni derivanti dal principio di territorialità (in base al quale tutte le risorse dovrebbero essere direttamente gestite nei territori nei quali vengono prodotte) ben presenti alla letteratura straniera sull'argomento: M.L. MARLOW, *Fiscal Decentralization and Government*, in *Public Choice*, 1988, p. 259 ss.; M.V. PAULY, *Income Redistribution as a Local Public Good*, in *Journal of Public Economics*, 1973, p. 45 ss.; R.A. MUSGRAVE, *Devolution, Grants and Fiscal Competition*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1997, p. 67 ss.; H.W. SINN, *Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*, in *Scottish Journal of Political Economy*, 1994, p. 85 ss. Ma si vedano l'approccio critico e le interessanti osservazioni di cui al recente saggio di G. Nori, *Tutela della concorrenza e federalismo fiscale*, in questa *Rivista*, n. 2, 2009, p. 359 ss.

(8) R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2010, ha espressamente parlato di "ricadute dirette ed indirette sullo statuto della cittadinanza". Sulla profonda differenza incoerente tra la previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e quella di cui all'art. 3 Cost., si rinvia alla riflessione critica di G. FERRARA, *Federalismo ed eguaglianza (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)* (2001), ora in Id., *L'altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, p. 149 ss.; Id., *Perché difendere la Costituzione del 1948?*, in AA.Vv., *Scelgo la Costituzione*, Roma, 2006, p. 15. Valutazioni diverse quelle di A. BRANCASI, *Uguaglianze e disegua-*

### 1.1. *Alcune premesse*

Nel ribadire il carattere necessariamente parziale e frammentario di questa breve ricognizione, può non apparire del tutto inutile indicare anche le direttrici lungo le quali qui, per ragioni di economia del presente lavoro, si ritiene di non poter indagare. Così, almeno in linea di massima, le questioni su cui varrebbe forse la pena di soffermarsi potrebbero essere raccolte lungo le seguenti direttrici tematiche: il potere estero delle Regioni<sup>9</sup> secondo i luoghi classici degli istituti

---

*glianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 925 per il quale "la determinazione dei livelli delle prestazioni è rivolta a garantire l'uguaglianza mediante una disciplina unitaria in tutto il territorio nazionale" e di F. GALLO, *Il nuovo art. 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. 198, per il quale la previsione ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost. "risponde alla (ed è anzi imposta dalla) norma fondamentale dell'art. 3 della Costituzione".

(9) Si veda, almeno, F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999, spec. p. 16 ss., 108 ss., 170 ss., 210 s., oltre a R. PILIA, "Potere estero" delle Regioni e cooperazione transfrontaliera nell'Unione europea, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 1400 ss., utile anche per la grande quantità di riferimenti bibliografici; V.E. BOCCI, *Il "potere estero" delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana*, in questa *Rivista*, 2000, p. 63 ss.; L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, *ivi*, p. 89 ss.; M. VELLANO, *Cooperazione transeuropea e Interreg III: nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 2000, p. 789 ss. Più di recente, cfr. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in questa *Rivista*, n. 1, 2002; A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea. Contenuti, esperienze e prospettive*, Milano, 2003, *passim* ed ancora lo stesso F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in questa *Rivista*, n. 5, 2002; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni*, Soveria Mannelli, 2007. In un ambito in parte diverso si veda, comunque, l'interessante analisi di M. DANI, *Gli strumenti di politica economica regionale e i loro limiti comunitari: il caso dei marchi collettivi territoriali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 1057 ss., utile al fine di orientarsi nella comprensione dei problemi di compatibilità, con la normativa comunitaria a tutela del mercato aperto e delle libertà di circolazione, delle politiche locali a sostegno del commercio dei prodotti di specifica provenienza territoriale, a partire dal celebre pronunciamento della Corte di Giustizia delle Comunità europee sul caso *Eggers Sohn et Co. contro la Città di Brema* (sentenza 12 ottobre 1978, causa C-13/78). Più di recente, si veda l'esauritivo contributo predisposto dall'IRER (Istituto regionale di ricerca della Lombardia), su *I marchi territoriali pubblici in campo agro-alimentare: situazione attuale e prospettive di sviluppo*, Milano, 2005, disponibile online all'indirizzo: [www.ierer.it/Rapporti](http://www.ierer.it/Rapporti), utile anche per i ricchissimi riferimenti ivi richiamati. Si veda, infine, la nota sent. 238/2004 della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2487 ss. con un commento redazionale di F. DEL CANTO, p. 2502 ss. ricco di riferimenti utili. Ancora G. SERGES nel commento all'Art. 117, 5° comma, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2274 s.

connessi ed i rinvii ad essi dedicati fin dalle c.d. leggi Bassanini; le politiche economiche pubbliche nel contesto del nuovo regime di compatibilità finanziaria imposto dall'Unione economica e monetaria: in particolare, i riflessi sulla manovra di bilancio del c.d. patto di stabilità interno; con le cautele già segnalate in apertura, il processo di attuazione del federalismo fiscale; il rapporto tra territori locali e mercati, per un'analisi degli strumenti di intervento nell'economia secondo le più o meno recenti riforme amministrative; i limiti comunitari dell'intervento pubblico nell'economia; le deroghe alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, a sostegno dello sviluppo delle piccole e medie imprese.

Le compatibilità economiche e giuridiche di qualsiasi forma di intervento pubblico nell'economia sono, oramai, imprescindibili elementi condizionanti qualsiasi analisi giuridica del fenomeno, visti i processi di integrazione comunitaria dei mercati e degli stessi strumenti di governo dell'economia, nell'ottica di realizzazione dei fondamentali obiettivi di "stabilità monetaria" e di sostegno di un'"economia di mercato aperta ed in libera concorrenza". In tale prospettiva non possono non tenersi sullo sfondo, inoltre, gli imprevedibili esiti dell'attuale crisi finanziaria e dei bilanci connessa alla difficile sostenibilità del debito pubblico di molti paesi europei, Italia compresa. Come vedremo già a partire dal prossimo paragrafo le condizioni materiali di sostenibilità della finanza pubblica sui mercati determinano effetti ancora più incisivi del consueto, circa l'impiego delle risorse pubbliche a sostegno dell'economia reale a fronte della necessità di risanare i conti pubblici ai fini del contenimento del debito e dell'abbattimento dei costi del relativo *servizio*. In riferimento all'oggetto della presente analisi non può, intanto, non segnalarsi che tra le misure tuttora in corso di discussione al momento di licenziare queste note<sup>10</sup> si prevede altresì di abolire l'ente locale "Provincia" mediante apposita riforma costituzionale di iniziativa governativa, all'esito della quale molta parte della presente indagine meriterebbe una necessaria rivisitazione. Ma al di là di simili ipotesi, non si sa bene quanto seriamente

---

(10) Settembre 2011.

perseguibili in concreto, non va dimenticato che in regime di crisi finanziaria globale molta parte delle politiche c.d. anticongiunturali, di sostegno all'economia reale nella prospettiva di innalzare il Prodotto interno (nazionale) lordo possono determinare un radicale assorbimento delle risorse finanziarie e delle politiche pubbliche verso lo Stato e le sue istituzioni – se non addirittura verso le istituzioni sovranazionali – riducendo ancora di più il potenziale ruolo di Regioni ed enti locali nello sviluppo delle politiche anticongiunturali<sup>11</sup>. Basti il rinvio al precedente occasionato dalle note vicende istituzionali connesse all'implementazione delle politiche del *New Deal*<sup>12</sup> a partire dalla metà degli anni trenta del secolo scorso.

***2. Le politiche economiche pubbliche nel contesto del nuovo regime di compatibilità finanziaria imposto dall'Unione economica e monetaria: in particolare, i riflessi sulla manovra di bilancio del c.d. patto di stabilità interno***

I limiti dell'indagine suggeriscono, anche qui, di tracciare soprattutto le linee di fondo al fine di avviare una riflessione circa i forti condizionamenti gravanti sulle politiche finanziarie e di bilancio non soltanto più dello Stato, ma anche delle Regioni e degli enti locali derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria. In tesi generale si ritiene di essenziale rilievo valutare la compatibilità della gestione delle politiche di spesa pubblica a tutti i livelli dell'ordinamento interno con gli obblighi di rispetto di specifici parametri definiti ad opera delle istituzioni comunitarie allo scopo di garantire gli equilibri di finanza pubblica funzionali alla difesa della stabilità della moneta unica<sup>13</sup>. Quanto spazio residua, cioè, alle decisioni in

---

(11) Si veda, infatti, quanto osservato da S. BARTOLE, *Conclusioni*, in questa *Rivista*, n. 2, 2009, p. 369 ss., 372 con specifico riferimento alle tematiche del "rientro del debito pubblico" e della "soluzione della questione meridionale".

(12) La nota vicenda, che oppose la Presidenza Roosevelt alla Corte Suprema è ben ricostruita da G. NEGRI, voce *New Deal*, in *Noviss. dig. it.*, XI, 1965, p. 268 ss. Interessante, altresì, l'approccio critico che con riferimento all'attualità italiana è ora proposto da C. BARBATI, *Territori e interessi economici*, cit., p. 243 ss., 257 ss.

(13) Su tali vicende la letteratura è ormai sterminata. Per una buona ricostruzione delle procedure e degli istituti di vincolo della manovra finanziaria e di bilancio da parte

materia di spesa pubblica nel momento in cui è imposto un bilancio sostanzialmente in pareggio?<sup>14</sup> Il punto di fondo è rappresentato dalla circostanza che le politiche di intervento diretto nell'economia da parte di Regioni ed enti locali sono fortemente condizionate – oltre che dalle regole a tutela delle libertà di circolazione su tutto il territorio dell'Unione e della concorrenza, come vedremo – dalla misura delle risorse che si rendano via via disponibili a seguito delle politiche di risanamento dei bilanci, laddove producano effetti virtuosi sull'andamento del rapporto tra debito pubblico e Pil. L'espansione della spesa pubblica e la sua riqualificazione, che potrebbero comportare un innalzamento del prodotto interno lordo, infatti, rischiano di non riuscire a compensare i riflessi delle relative politiche, se non sul livello, sulla sostenibilità del debito pubblico.

Già l'art. 34, comma 2, del d.lgs. 76/2000, prevede che il mancato adeguamento della legislazione regionale ai contenuti dello stesso decreto ridondi in vizio di legittimità costituzionale della legge regionale di approvazione del bilancio da far valere, da parte dei competenti organi statali, ai sensi dell'art. 127 Cost. Quale forma di federalismo – anche nella sua declinazione sul versante delle entrate fiscali – è, insomma, ipotizzabile con il rigoroso quadro di compatibilità finanziarie e di bilancio imposto dalla legislazione statale in funzione della politica monetaria europea? La stessa estensione degli ambiti di spesa ricadenti nel patto di stabilità interno (introdotto dalla legge finanziaria per il 1999, art. 28, legge 488/1998) che – dopo successivi ripensamenti – è tornato a prevedere un regime differenziato per le Regioni da un lato, e gli enti locali dall'altro<sup>15</sup>, tende sempre di più a

---

delle prescrizioni del Trattato di Maastricht e del successivo Patto di stabilità del 1997 (oltre al mio *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, 2000, p. 192 ss., e dottrina ivi citata), si vedano almeno G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 37 ss., G. GUARINO, *La grande rivoluzione: l'Unione europea e la rinuncia alla sovranità*, in *Riv. dir. pubbl. e sc. pol.*, n. 8, 1998, p. 193 e A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000, spec. p. 90 ss., 99 ss.

(14) Sul tema altresì A. BRANCASI, *I nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni*, in questa *Rivista*, 2000, p. 957 ss.; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 514 ss.

(15) Significativamente, la Ragioneria Generale dello Stato dirama – sempre con caden-

circoscrivere l'autonomia decisionale lasciata in capo alle autonomie locali. Basterà qui rilevare come per gli enti locali<sup>16</sup>, il patto di stabilità per il triennio 2009-2011 assuma come obiettivo programmatico la riduzione del disavanzo finanziario degli enti medesimi in ciascun anno del triennio, mentre per le Regioni il concorso al perseguimento degli obiettivi del patto è genericamente basato sul contenimento della spesa (in conto corrente ed in conto capitale) finale<sup>17</sup>.

Ancorché non possa essere formalmente posto in dubbio il rispetto del principio sancito dalla giurisprudenza costituzionale nella celebre sent. 417/2005<sup>18</sup>, secondo cui il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti locali vincoli alle politiche di bilancio, ma solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento della finanza pubblica connesse ad obiettivi nazionali, stabilendo quindi solo limiti di carattere complessivo che lascino agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, cionondimeno appare opportuno interrogarsi circa la effettiva disponibilità di tale diritto all'elaborazione di autonome politiche di spesa, vieppiù alla luce dei consistenti tagli ai trasferimenti operati dallo Stato verso le autonomie territoriali, in attesa dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale.

### ***3. Territorio locale e mercati: analisi degli strumenti di intervento nell'economia previsti dalle riforme amministrative degli anni novanta***

È del tutto ovvio che il significato del sintagma "intervento pubblico nell'economia" non può avere, oggi, il medesimo portato di senso con

---

za annuale – una circolare (la ultima è la n. 15 del 30 marzo 2010), che contiene i criteri interpretativi per l'applicazione del patto di stabilità interno da parte degli enti locali. Si rinvia, altresì, alle riflessioni di cui al recente contributo di L. BISIO, M. NICOLAI, *Patto di stabilità e federalismo fiscale*, Roma, 2010.

(16) Comuni superiori ai 5.000 abitanti, Province, Città metropolitane.

(17) La migliore ricostruzione dell'evoluzione normativa del patto mi sembra quella predisposta dall'Ufficio studi della Camera dei Deputati, [http://legxv.camera.it/cartelle-comuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05\\_cap16\\_sch01.htm](http://legxv.camera.it/cartelle-comuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap16_sch01.htm).

(18) La dottrina ha adeguatamente analizzato questa importante pronuncia. Si veda, ad esempio, il numero monografico elaborato da questa *Rivista*, n. 5/2006, appunto dedicato a *L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni*.

cui tale espressione era utilizzata fino alle soglie degli anni ottanta del secolo scorso<sup>19</sup>. Ciò nondimeno l'uso della formula può essere tuttora utile a comprendere, almeno in termini descrittivi, forme e ruoli contemporanei di intervento dei pubblici poteri nel sistema economico, con riferimento non esclusivamente limitato alla disciplina ed alla *regolazione* dei mercati medesimi. Nel contesto dei complessi intrecci competenziali tra lo Stato e le Regioni che seguono i tentativi giurisprudenziali di sistemazione dei limiti delle rispettive attribuzioni, successivamente all'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, la comprensione di tale nozione si è tra l'altro ulteriormente complicata per via della rilevanza assunta dal diritto comunitario. Prova ne sia, per citare l'esempio più eclatante, la confusione tra l'espressione *concorrenza dinamica* e la nozione di *aiuti di Stato*, prodotta nel tentativo di individuare i confini tra le sfere di intervento nel sistema economico dello Stato e delle Regioni, al primo rimanendo riservata la disciplina della concorrenza in funzione di tutela del mercato, laddove alle seconde potrebbe residuare la potestà di intervenire nell'economia mediante forme di sostegno che la giurisprudenza qualificherebbe come strumenti a tutela della concorrenza, ma in senso *dinamico*<sup>20</sup>.

Comunque, a partire dai primi articoli della legge 59/1997 emerge con

---

(19) Per evocare la parabola della stessa nozione di "diritto pubblico dell'economia" è sufficiente richiamare, in ordine cronologico, la manualistica di riferimento: ci limitiamo a M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia* (1977), nuova ed. Bologna, 1995; G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004; E. CARDI,  *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2005.

(20) A partire dalla sent. 14/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 237 ss. con il commento di A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?*, *ivi*, p. 259 ss. Si vedano, altresì, G.P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza*, *ivi*, p. 265 ss.; C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, *ivi*, p. 277 ss.; e L.F. PACE, *Il concetto di tutela della concorrenza, l'art. 117 Cost. e il diritto comunitario: la "costituzionalizzazione" della figura dell'"imprenditore sovvenzionato"*, *ivi*, p. 4678 ss. Si vedano, ancora le sentt. 430 e 431/2007, 283/2009, 232 e 288/2010 e da ultimo, la sent. 150/2011, laddove l'intervento nell'economia delle Regioni viene ritenuto conforme a Costituzione in quanto produca "effetti pro-concorrenziali". Ma sulla questione si tornerà nel paragrafo conclusivo.

estrema chiarezza l'intento del legislatore di trasferire alle Regioni ed agli enti locali, prima ancora della riforma costituzionale del Titolo V, "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori..."<sup>21</sup>, fatte salve le eccezioni rappresentate dall'elenco delle materie individuate dai successivi commi 3 e 4.

La legge in questione era, come noto, strutturata sulla base di diverse deleghe *ex art. 76 Cost.* al fine di procedere al *conferimento*<sup>22</sup> di tali funzioni alle Regioni ed agli enti locali per via di successivi decreti legislativi. Naturalmente in questa sede si prescindere da ogni riferimento al metodo della riforma ed agli strumenti normativi utilizzati, focalizzando l'attenzione esclusivamente sugli ambiti materiali<sup>23</sup> della stessa, alla ricerca degli elementi più sopra individuati quali prospettive della presente indagine. Come pure si eviterà di proporre una verifica, sul piano della concreta attuazione, della resa di tali strumenti negli ambiti territoriali riferibili alle diverse Regioni.

Il più importante strumento normativo di conferimento di funzioni e competenze alle Regioni, agli enti locali e "nei casi espressamente previsti", alle autonomie funzionali, è stato in origine il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112<sup>24</sup>. In esso sono programmate imponenti formule di

---

(21) Art. 1, comma 2, legge 59/1997, anche se, peraltro, le funzioni relative alla progettazione, esecuzione e manutenzione straordinaria di tutte le opere pubbliche relative alle stesse materie di cui al comma 3 citato sono delegate anch'esse alle Regioni ai sensi - e con le ulteriori eccezioni ivi indicate - dell'art. 94, comma 1, del d.P.R. 112/1998.

(22) Sulla cui nozione si rinvia allo stesso art. 1, comma 1, della legge 59/1997.

(23) Il che consente di evitarsi una lettura dettagliata dell'enorme messe di principi e criteri direttivi, come pure di principi relativi agli strumenti di delegificazione previsti nei vari luoghi della riforma, salvi i casi in cui ciò non sia strettamente necessario alla definizione di specifici ambiti materiali, giusta la recente scorretta prassi legislativa di confondere, in concreto, la definizione degli oggetti delle deleghe legislative, secondo il disposto dell'art. 76 Cost., con l'elencazione, appunto di tali principi e criteri, la cui lettura si manifesta spesso indispensabile, in sostanza, per la concreta comprensione della materia oggetto della delega stessa. Per un esempio concreto si veda infatti quanto previsto dall'art. 4, comma 4, della legge 59/1997, e dall'art. 20, comma 5 della medesima legge.

(24) A commento del quale si vedano, almeno, G. FALCON (a cura di), *Lo Stato auto-*

devoluzione di attribuzioni agli enti indicati anche se in realtà, come accennato, la lettura delle disposizioni relative al *conferimento di funzioni in materia di intervento pubblico nell'economia* apre il campo a più ampie considerazioni in relazione agli sviluppi dei processi di liberalizzazione e alle conseguenti valutazioni in ordine alle compatibilità delle nuove forme di incentivazione dell'economia locale con le categorie del mercato e della tutela della concorrenza. Alla luce di tali premesse, perciò, ed in considerazione, altresì, dell'obiettivo di qualificare le nuove forme di sostegno del sistema economico locale in un'ottica di apertura del territorio verso l'ingresso di nuovi investimenti e per il sostegno all'insediamento di nuove attività produttive<sup>25</sup>, l'analisi procederà – per quanto possibile – selettivamente, nell'individuare, per il momento al solo scopo di procedere alla programmata “mappatura” delle stesse, almeno alcune delle attribuzioni delle istituzioni locali strettamente funzionali a tali processi di integrazione con i mercati globali. Unica considerazione di metodo, la circostanza per cui le formule ricognitive contenute nel presente studio sono meramente classificatorie di istituti e luoghi disciplinati dal legislatore in astratto, per cui si sospende ogni giudizio – come già ricordato più sopra – circa la realizzabilità pratica dell'ambizioso progetto contenuto già in origine nella riforma, dipendente in gran parte dalla quantità di risorse che si dovessero rendere disponibili in concreto per ciascuna iniziativa, ivi compresa una adeguata risposta del mercato e dei capitali privati a sostegno delle stesse.

### 3.1. *Sviluppo economico e attività produttive*<sup>26</sup>

Il Titolo II del decreto legislativo 112/1998<sup>27</sup> è dedicato al trasferimen-

---

*nomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, già in *Le Regioni*, 1998, p. 453 ss.; M. TIPO (a cura di), *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, 1998.

(25) Si vedano, ancora, M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico*, locc. citt.; C. BARBATI, *Territori e interessi economici*, locc. citt.;

(26) Qui il riferimento non può non andare agli atti del convegno di Udine del 14 novembre 2008, già citati alla precedente nota 2.

(27) Qui si fa riferimento alla formulazione del d.lgs. 112 vigente, a seguito quindi de-

to alle Regioni ed agli enti locali (e, laddove previsto, alle autonomie funzionali) di tutte le funzioni ed i compiti<sup>28</sup> relativi alle materie<sup>29</sup> *artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, ordinamento delle camere di commercio, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera*. Rinviando alle specifiche disposizioni del decreto per i dettagli della disciplina, qui ci si limita a richiamare alcune più rilevanti previsioni, utili ai nostri fini<sup>30</sup>.

In materia di *industria*, così, si segnala quanto previsto dagli artt. 18 e 19 in ordine alle attribuzioni relative ad ogni forma di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria, comprese le funzioni relative ad ogni tipo di intervento per agevolare l'accesso al credito<sup>31</sup>. La determinazione dei criteri generali per il controllo e per la revoca di tutte tali forme di incentivazione

---

gli incisivi interventi di modifica e riforma succedutisi negli anni: si vedano in particolare le numerose novità di cui al d.lgs. 443/1999, recante "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali"; alla legge 388 del 2000, recante "Disposizioni per la formazione annuale e pluriennale del bilancio dello Stato. Legge Finanziaria per il 2001"; al d.l. 223/2006, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", poi convertito con modificazioni nella legge 248/2006; e da ultimo all'art. 1, comma 194, della legge 296/2006 "Disposizioni per la formazione annuale e pluriennale del bilancio dello Stato. Legge Finanziaria per il 2007".

(28) Ai sensi dell'art. 1 della legge 59/1997.

(29) Di estremo interesse l'approccio critico di recente suggerito da R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in questa *Rivista*, 2/2009, p. 203 ss., cui accede l'ampia e stimolante riflessione critica proposta da M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico*, cit., spec. p. 214 ss.

(30) Salvo rinviare alle cospicue ricerche condotte presso l'ISSIRFA-CNR sulle attività produttive a far data dal 1998, su cui si vedano i Rapporti ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa, 1998-2004: un bilancio*, Milano, 2005; Id., *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007, Il punto sulle materie*, Milano, 2008. Si vedano altresì i numerosi riferimenti contenuti in G. SAPUTELLI, *Differenziazione e uniformità nelle politiche regionali in materia di servizi al sistema produttivo*, in [www.astrid-online.it/rassegna/01-07-2011/Saputelli\\_Activit--produttive.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/01-07-2011/Saputelli_Activit--produttive.pdf).

(31) Art. 49, con i limiti e le qualificazioni di dettaglio ivi previste, commi 1 e 4. Ma si veda, appunto, quanto richiamato alla precedente nota 20).

è riservata allo Stato<sup>32</sup>, come pure l'esercizio ed i compiti di cui al secondo comma dello stesso articolo<sup>33</sup>, ma alle Regioni vengono delegate tutte le altre funzioni amministrative statali in materia, comprese le funzioni concernenti l'attuazione di interventi dell'Unione europea. Così vengono trasferiti alle Regioni i compiti inerenti alla concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere all'industria, ivi compresi quelli per le piccole e medie imprese, per le aree ricomprese in programmi comunitari, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, per singoli settori industriali, per il sostegno all'investimento per gli impianti ed acquisto di macchine, per il sostegno allo sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, per l'attuazione degli strumenti della programmazione negoziata, ecc.<sup>34</sup>. Interventi tutti compatibili con la nuova disciplina costituzionale del riparto di attribuzioni Stato-Regioni, sempre che si svolgano nel rispetto della disciplina costituzionale del mercato e di tutela della concorrenza (che l'art. 117, comma 2, lett. e) riserva espressamente allo Stato) che abbiano cioè, come più sopra ricordato, un'attitudine *pro-concorrenziale*<sup>35</sup>. Tali pre-

---

(32) Art. 18, comma 1, lett. n). È altresì riservata allo Stato la concessione di tali strumenti di finanziamento nei casi espressamente elencati nelle successive lett. o) ss., come ad esempio nei casi di sostegno per le aree depresse o di coordinamento, programmazione e vigilanza delle grandi infrastrutture a carattere interregionale o di interesse nazionale.

(33) Agevolazioni riguardanti i crediti all'esportazione, la costituzioni di società miste partecipate da imprese italiane, le iniziative di penetrazione commerciale di imprese italiane, la partecipazione delle imprese italiane a gare internazionali, l'attività promozionale di rilievo internazionale, oltre alle funzioni già attribuite alla cabina di regia nazionale in materia di fondi strutturali.

(34) Si veda quanto previsto dall'art. 19, commi 2 ss., d.lgs. 112/1998. Tra l'altro, i fondi che le leggi dello Stato destinano a tali forme di agevolazione ed incentivo saranno erogati direttamente dalle Regioni, cui viene altresì delegata la competenza a provvedere in materia con legge regionale.

(35) R. BIN, *Primo comandamento*, cit., p. 208 ss.; M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche*, cit., p. 214 ss.; C. BARBATI, *Territori e interessi economici*, cit., p. 251 ss. Come è, peraltro, noto la materia è a volte soggetta ad improvvisi sussulti. Si pensi alla vicenda Alitalia, su cui si veda Corte cost., sent. 270/2010, con l'argomentato commento di M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del "decreto Alitalia"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3296 ss.

visioni sono destinate ad assumere, comunque, una rilevanza centrale nella disciplina dei nuovi assetti istituzionali dell'intervento pubblico nell'economia se solo si consideri che, proprio con riferimento alle politiche di sostegno economico-finanziario alle piccole e medie imprese, l'Unione europea ha da tempo previsto, come descritto nell'ultimo paragrafo del presente contributo, una disciplina derogatoria delle previsioni del Trattato CE in materia di aiuti di Stato, allo scopo di favorire tali forme di intervento pubblico, rendendole compatibili anche con le norme comunitarie, seppur alle condizioni prescritte.

In materia di *energia*, ferme le competenze statali dettagliatamente definite nell'art. 29, le funzioni amministrative sono delegate alle Regioni, comprese quelle relative a fonti rinnovabili, elettricità, energia nucleare, petrolio e gas non espressamente riservate allo Stato<sup>36</sup>, ma la più recente e costante giurisprudenza costituzionale sul punto induce ad assumere maggiori cautele in ordine ai possibili futuri sviluppi di un ruolo delle Regioni in tale settore economico<sup>37</sup>.

In materia di *fiere e mercati*, come pure in materia di *turismo*<sup>38</sup>, sono trasferite alle Regioni e, nel primo caso, anche ai Comuni, tutte le funzioni ed in materia di *commercio* le funzioni amministrative concernenti, tra le altre cose, la promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore, nonché l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese, la concessione e l'erogazione di ogni tipo di ausilio finanziario, la citata formazione professionale per gli operatori com-

---

(36) Art. 30.

(37) La materia è in costante tensione e la giurisprudenza costituzionale davvero copiosa. Per una prima ricognizione problematica si veda il commento di N. RANGONE alla sent. 124/2010 della Corte cost., *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1490 ss., nonché, con riferimento all'energia nucleare, A. COLAVECCHIO, *La Corte e l'atomo*, *ivi*, p. 3491 ss., a commento della sent. 278/2010. In argomento, cfr. anche il recente contributo di A. FILIPPINI, *La collaborazione "irrituale". Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato-Regioni in materia di energia nucleare. Cronaca di Corte costituzionale n. 33/2011*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3, 2011.

(38) Secondo l'art. 43 la materia comprende "ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, *ivi* incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche". Si veda, però, anche qui, quanto riferito *supra*, alla nota 20).

merciali con l'estero. Per quanto riguarda le forme di incentivazione alle imprese vale anche qui quanto più sopra osservato in merito alla loro compatibilità con la normativa comunitaria.

### 3.2. *Territorio, ambiente e infrastrutture*

In materia di urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali<sup>39</sup> sono conferite alle Regioni ed agli enti locali tutte le funzioni amministrative non mantenute allo Stato dalle disposizioni relative alla specifica sezione<sup>40</sup>. Quanto alle opere di edilizia residenziale pubblica, l'art. 60 affida alle Regioni ed agli enti locali le funzioni relative alla programmazione degli interventi e delle risorse finanziarie, alla relativa gestione ed attuazione, comprese le modalità di incentivazione, ed ai programmi di recupero urbano e di riqualificazione urbana. Dalla lettura degli artt. 68 ss. del decreto, dedicati alla disciplina dei conferimenti alle Regioni ed agli enti locali in materia di ambiente e territorio, emerge con chiara evidenza che i criteri di discriminazione tra le funzioni mantenute in capo allo Stato e quelle, viceversa, trasferite agli enti autonomi<sup>41</sup> sono soggetti a modulazioni interpretative improntate all'applicazione del principio di sussidiarietà, quanto mai utile in un settore nel quale la dimensione territoriale e la dipendenza dal livello amministrativo di intervento sono essenziali alla individuazione delle istituzioni più idonee per l'esercizio delle connesse attribuzioni<sup>42</sup>. La stessa giurisprudenza costituzionale è, del resto, intervenuta sul punto proprio al fine di riordinare, in conformità con il nuovo sistema di riparto delle competenze definito dall'art. 117 Cost., la complessa materia qualificata come "edilizia residenziale pubbli-

---

(39) Il Titolo III del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 è dedicato, per espressa previsione dell'art. 51, a tutte le funzioni ed i compiti amministrativi in tema di territorio ed urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile.

(40) Artt. 53-58.

(41) Artt. 69 e 70 ss. Ma il discorso potrebbe ripetersi anche per le successive disposizioni in materia di parchi e riserve naturali e di inquinamento.

(42) Sul punto si rinvia al contributo di P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in questa *Rivista*, n. 3/4, 2010, 249 ss.

ca”<sup>43</sup> nei diversi aspetti che la compongono. A giudizio della Corte, infatti, dai profili più propriamente urbanistici vanno distinti quelli legati alla programmazione e realizzazione delle costruzioni, quelli attinenti ai lavori pubblici, e quelli relativi alla prestazione e gestione del “servizio della casa” connessi alla edilizia residenziale pubblica “in senso stretto”<sup>44</sup>. Come già riferito in un precedente lavoro<sup>45</sup>, quindi, la materia “edilizia residenziale pubblica” “si estende oggi su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. –. In tale competenza si inserisce la riserva allo Stato della determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi, in vista della loro necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia ‘governo del territorio’, ai sensi del terzo comma dell’art. 117. Il terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell’art. 117, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi case popolari o degli altri enti” secondo quanto oggi previsto dalla legislazione regionale<sup>46</sup>. Quest’ultimo dato ha, così, condotto alla dichiaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 3, lett. *e*) del d.l. 112/2008, contenente il c.d. “piano casa”<sup>47</sup>, laddove presupponeva l’esercizio di potestà legislativa statale per programmi di edilizia

---

(43) Art. 117, commi 2, 3 e 4, Cost.

(44) Corte cost., sent. 94/2007, punti 4 ss. della motivazione “in diritto”.

(45) F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in questa *Rivista*, n. 3/4, 2010, p. 231 ss., spec. p. 238 s.

(46) Corte cost., sent. 94/2007, punto 4.3 della motivazione “in diritto”. Più in dettaglio si veda quanto osservato da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, spec. 178 ss., con riferimento anche alla giurisprudenza successiva. Si veda, da ultimo, Corte cost., sent. 121/2010.

(47) Sul tema ancora, diffusamente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L’evoluzione della politica della casa*, cit., spec. p. 187 ss. Si veda, inoltre, S. AMOROSINO, *Politiche pubbliche e regolazione dell’edilizia e delle infrastrutture nella “costituzione economica”*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1283 ss.

residenziale pubblica aventi *anche* carattere sociale, incostituzionalità ritenuta, però, “limitatamente alla parola *anche* premessa a sociale”.

Di rilievo sembrano altresì i conferimenti alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di gestione di rifiuti, salve le eccezioni espressamente richiamate dall’art. 85, ma in questa sede non è possibile approfondire l’analisi sul punto.

In materia di risorse idriche e difesa del suolo, l’art. 89 del d.lgs. 112/1998 affida alla cura delle Regioni tutte le funzioni relative alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; alle dighe<sup>48</sup>, alle concessioni di estrazione di materiali, di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi, alla gestione del demanio idrico.

Discorso a parte va riservato ai successivi capi del Titolo III del decreto legislativo, dedicati alle *opere pubbliche*, alla *viabilità*, ai *trasporti*, settori questi in cui l’intervento pubblico può avere effetti radicali nella promozione del territorio in chiave di competizione internazionale, favorendo lo sviluppo e l’insediamento delle imprese forse più di qualsiasi altra forma di incentivazione.

Così in materia di opere pubbliche il decreto prevede che, fatte salve le attribuzioni espressamente mantenute in capo allo Stato, quali ad esempio le opere di programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale, siano delegate alle Regioni le funzioni relative<sup>49</sup> alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di tutte le opere relative alle materie che l’art. 1, comma 3, della legge 59/1997 riserva alla competenza dello Stato – compresi gli interventi di ripristino in seguito ad eventi bellici o a calamità naturali – oltre a tutte le altre funzioni relative ad opere pubbliche non riservate allo Stato dallo stesso art. 93. Quanto alla viabilità vengono trasferite alle Regioni ed agli enti locali le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione e gestione delle strade non rientranti

---

(48) Escluse quelle di cui al successivo art. 91, comma 1.

(49) Art. 93, comma 1. L’esempio richiamato nel testo è previsto dalla lett. c) di tale articolo.

nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti. Le strade non comprese in tale rete nazionale sono, pertanto, trasferite al demanio delle Regioni ovvero, con legge regionale, al demanio degli enti locali<sup>50</sup>.

Su queste basi l'analisi meriterebbe, poi, un più adeguato approfondimento traendo spunto dalle riflessioni scientifiche orientate alla valorizzazione di tutte le funzioni idonee ad incidere sui processi di cooperazione, integrazione, interrelazione e interconnessione territoriali<sup>51</sup> e, soprattutto, istituzionali tra i diversi livelli di governo anche nell'ottica di un più accentuato "raccordo fra territori"<sup>52</sup>, al fine di rendere più efficienti i processi di effettiva, concreta realizzazione di un sistema<sup>53</sup> di politiche per lo sviluppo economico, così traendo il massimo beneficio dalla pluralità delle competenze obiettivamente rilevanti a tali fini.

### 3.3. *Servizi alla persona e alla comunità*

La Corte costituzionale ha, di recente, assunto una posizione apparentemente di forte chiusura circa le prospettive di intervento regionale in un settore che pure sembrerebbe assai rilevante per le prospettive di cura delle comunità territoriali, seppur nel rigoroso rispetto del principio di eguaglianza in relazione alle concrete modalità di attuazione delle specifiche misure. Il riferimento va alla sentenza 10/2010 con cui la Corte ha ridefinito i limiti delle competenze regionali in materia di "servizi sociali" e di "assistenza" a vantaggio di una corrispondente espansione delle attribuzioni statali, non evitando di stimolare

---

(50) Si veda, infatti, quanto già riferito *supra*, al par. 3.

(51) Rinvio, pertanto, all'ampio respiro tematico di cui alla già richiamata riflessione di M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche*, cit., spec. p. 220 ss. Ma si vedano anche M. DUGATO, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in questa *Rivista*, n. 2, 2009, spec. p. 267 ss.; L. COEN, *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, *ivi*, spec. p. 269 ss.

(52) C. BARBATI, *Territori e interessi economici*, cit., spec. p. 256 ss.

(53) M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche*, cit., p. 220 ss. con riferimento ad esempio al ruolo delle "città", delle aziende sanitarie, delle università, delle fondazioni di origine bancaria, ecc., nella prospettiva di composizione di veri e propri "sistemi locali".

un'attenta reazione critica di parte della dottrina<sup>54</sup>. Ma la legislazione ordinaria aveva da tempo concorso a definire un quadro di possibili sviluppi per una gestione di politiche pubbliche di sicuro rilievo in materia. Si pensi, ad esempio, alla previsione di fondi integrativi sanitari istituiti e gestiti a livello regionale o infraregionale affidati alla vigilanza delle Regioni<sup>55</sup>. Il decreto legislativo 112/1998 aveva già previsto, infatti, disposizioni relative al conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni in materia di *servizi sociali*<sup>56</sup> e di *istruzione scolastica*<sup>57</sup>. Ma di sicuro rilievo ai fini della presente indagine sono le attribuzioni che gli artt. 140 ss. del decreto legislativo 112/1998 conferiscono alle Regioni in materia di *formazione professionale*<sup>58</sup>, e di istituti professionali, conseguentemente trasferiti alle Regioni con lo stesso status di autonomia funzionale spettante alle istituzioni scolastiche statali. In tale ambito assumono, pertanto, specifica importanza gli obiettivi di formazione tecnico professionale superiore, perfezionamento, riqualificazione ed orientamento professionale, formazione continua anche in situazioni di alternanza formazione-lavoro, potendo incidere in maniera assai significativa su fattori quali la mobilità, la riconversione, la flessibilità e conseguentemente nel medio periodo, sul costo del lavoro, seppur nel quadro delle opportunità offerte dalla più recente legislazione statale sul tema.

#### 3.4. *Il ruolo delle società miste locali*

La materia dei *servizi pubblici locali* presenta una folta congerie di

---

(54) Si vedano, infatti, le interessanti riflessioni di C. PINELLI, "Social card", o *del ritorno alla carità di Stato*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, 2009, p. 1177 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 155 ss.; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, *ivi*, p. 164 ss.; F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, *ivi*, p. 182 ss.

(55) Art. 122 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

(56) Artt. 128-134.

(57) Artt. 135-139.

(58) Ambito materiale in cui sono ricompresi tutti gli interventi dettagliatamente individuati dall'art. 141.

problematiche, forse tra le più complesse in seno alle forme di articolazione delle ipotesi di intervento pubblico nell'economia<sup>59</sup>. Al di là delle specifiche questioni emergenti dalla scelta del modulo di gestione di tali servizi, infatti, restano comunque sullo sfondo le tipiche difficoltà di inquadrarle nell'ambito delle formule ricognitive delle ipotesi di deroga ai regimi normativi a tutela della concorrenza previste dalle legislazioni europea e nazionale<sup>60</sup>.

Nell'impossibilità pratica di esaurire, perciò, la presentazione di tutti gli argomenti connessi a tali attività ci si limiterà, ora, alla mera descrizione degli strumenti di intervento previsti dalla attuale legislazione di riforma soltanto accennando, ove possibile, ad alcuni dei problemi posti sul piano generale dalla relativa disciplina<sup>61</sup>: nello studio si tralasceranno, pertanto, le precedenti due fasi che – da un punto di vista

---

(59) Si veda, per la complessa ricognizione di tali problematiche, G. MORBIDELLI, *Società miste, servizi pubblici e opere accessorie* (1997), ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2001, p. 41 ss. Ma già, in parte, F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000, spec. p. 187 ss.; G. PIPERATA, *Tipicità ed autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005.

(60) Ci si riferisce, in breve, alle questioni legate alla interpretazione del concetto di "missione" ai sensi dell'art. 86 (ex 90) del Trattato CE in relazione alle possibili ipotesi di deroga alla disciplina comunitaria della concorrenza, ed al disposto di cui all'art. 8 della legge 287/1990, che esclude dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza "le imprese che, per disposizione di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati". Anche tale ultima disposizione, infatti, pone il problema di qualificare il regime cui sottoporre tutte le attività in un certo qual modo estranee al servizio pubblico, comunque svolte dalle imprese in questione. Ma su tali complesse questioni non è, possibile, in questa sede, soffermarsi più a lungo. Si veda, almeno, G. PIPERATA, *Tipicità ed autonomia*, cit., spec. p. 223 ss.

(61) Per un inquadramento generale del tema dei servizi pubblici locali, avendo a riferimento la disciplina "consolidata", si consultino *ex plurimis*: F. MERUSI, *Servizio pubblico* (voce), in *Nov. dig. it.*, Torino, 1970, 1; G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003, *passim*, ma specialmente p. 223 ss.; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, 2003, III, p. 2581 ss.; G. PIPERATA, *Tipicità ed autonomia nei servizi pubblici locali*, cit., spec. capp. II e IV, rispettivamente dedicati a *La tipicità nei servizi pubblici locali in particolare* e *La tipicità nella recente riforma dell'ordinamento generale dei servizi pubblici locali*; ed infine S. VARONE, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, 2004, *passim*, interessante anche per molti dei profili che proprio in questo contributo si indagano (cfr. segnatamente il par. 6).

dell'evoluzione ordinamentale – hanno contraddistinto lo sviluppo dei servizi pubblici locali in Italia e cioè quella primigenia, relativa alla loro c.d. “municipalizzazione”<sup>62</sup>, e quella successiva legata alla riforma del sistema delle Autonomie Locali vigente per un decennio e durata fino alla fine degli anni novanta<sup>63</sup>.

Il Titolo V del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali<sup>64</sup> è dedicato ai servizi e interventi pubblici locali. L'art. 112 prevede l'affidamento agli enti locali, secondo le rispettive competenze, della gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Le forme di gestione di tali servizi previste dalla legge avrebbero potuto essere quelle descritte, alternativamente, dal successivo art. 113, che rappresenta la disposizione in assoluto più volte modificata a partire dal 2000, anno di adozione del TUEL, e dall'aggiunto art. 113-*bis*<sup>65</sup>. Il discrimine tra i differenti moduli organizzatori potenzialmente adottabili da parte dell'ente locale avrebbe dovuto essere rinvenuto nella c.d. “rilevan-

---

(62) Ci si riferisce, in particolare, alla risalente legge 29 marzo 1903, n. 103, su cui, per tutti, cfr. G. BOZZI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, p. 363, oltre che M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, specialmente pp. 267-270.

(63) Legge 8 giugno 1990, n. 142, recante “Ordinamento delle autonomie locali” che ha inciso profondamente sull'assetto dei servizi pubblici. Anche in questo caso, specie per il valore ricostruttivo, nell'ambito di una letteratura sterminata ci si limita a segnalare G. CAIA, *Organizzazione dei servizi pubblici locali. Figure, regime e caratteristiche*, in *Foro amm.*, 1991, p. 3167.

(64) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

(65) Tra i molteplici interventi succedutisi nel tempo, merita di essere segnalato quello recato dall'art. 35, legge 448/2001, che ha integralmente riscritto la disciplina dei servizi pubblici locali, innovando radicalmente il sistema previgente (contemplato dall'originario art. 113 TUEL e – prima ancora – dall'art. 22 legge 142/1990). In particolare, si deve proprio all'intervento del 2001 la riscrittura integrale dell'art. 113 e l'introduzione del nuovo art. 113-*bis*. Su questo importante passaggio ci si limita a segnalare, *ex multis*: G. CAIA, *Le società con partecipazione maggioritaria di Comuni e Province per la gestione dei servizi pubblici locali dopo la legge finanziaria 2002*, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), 2002; C. SANMAURO, *L'art. 35 della legge finanziaria 2002. Prime note sui nuovi principi in tema di regolazione dei servizi pubblici locali*, in *Cons. Stato*, 2002, II, p. 2119; E. Scotti, *Osservazioni a margine di società miste e servizi pubblici locali*, in *Foro it.*, 2002, III, p. 553.

za economica” (e prima ancora nella c.d. “rilevanza industriale”) dei servizi pubblici locali da gestire. A seconda che il servizio pubblico locale avesse o meno tale rilevanza economica, avrebbero dovuto trovare applicazione le differenti disposizioni recate, rispettivamente, dai già citati artt. 113 e 113-*bis*. Sennonché la Corte costituzionale – a seguito di un complesso giudizio nella cui economia non sembrano essere stati del tutto alieni alcuni pesanti rilievi critici alla disciplina italiana mossi in sede comunitaria – con la sentenza 27 luglio 2004, n. 272 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 113-*bis* del d.lgs. 267/2000<sup>66</sup>, ritenendo che la disciplina dei servizi pubblici privi di rilevanza economica – individuati dalla presenza di determinati requisiti (quali l’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, dalla mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dall’eventuale finanziamento pubblico dell’attività in questione) – sia da ritenersi attualmente di competenza regionale e locale<sup>67</sup>.

A seguito di tale prima pronuncia della Corte, la disciplina di rango statale è contenuta oggi nel solo art. 113 del TUEL, e va riferita ai soli servizi pubblici di rilevanza economica. Il resto della materia è pertanto affidato, dall’ordinamento, proprio all’autonomia degli enti locali<sup>68</sup>, tenuto conto altresì del più recente indirizzo della Corte costituzionale di cui alla sentenza 3 novembre 2010, n. 325<sup>69</sup>.

---

(66) Una ricostruzione della vicenda può rinvenirsi in T. TESSARO, *Miti e no: l’Idra di Lerna ed i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2004. Tra gli altri: G.F. FERRARI, *Servizi pubblici locali e forme miste di gestione pubblico-privati*, *ibidem*; G. SCIULLO, *Stato, Regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/04 della Consulta*, *ibidem*; L. OLIVIERI, *È esclusiva la competenza legislativa dello Stato sulla materia dei servizi pubblici a rilevanza economica?*, *ibidem*; C. DEODATO, *Luci ed ombre sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di servizi pubblici locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004 e F. CASALOTTI, *La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.: la sentenza n. 272 e l’ordinanza n. 274 del 2004*, in *Le Regioni*, 2005, p. 137.

(67) Su tale distinzione si veda G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia*, cit., spec. p. 232 ss.

(68) Si rinvia, ancora, a G. PIPERATA, *op. cit.*, p. 451 ss.

(69) Tale pronuncia, pur con alcune ambiguità, avvalorata e corrobora il precedente orientamento giurisprudenziale per cui l’ordinamento dei servizi pubblici locali è da ascrivere alla competenza residuale delle Regioni, ferma restando la potestà (esclusi-

L'erogazione dei servizi, secondo le discipline specifiche di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, può pertanto avvenire con il conferimento della titolarità del servizio medesimo:

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) a società a capitale misto pubblico e privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
- c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano<sup>70</sup>.

Di recente, tale complessa disciplina è stata ulteriormente modificata a seguito dell'abrogazione – risultante dall'esito del referendum del 12 e 13 giugno 2011 – dell'art. 23-*bis*, comma 10, lett. *d*) del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 e dell'art. 15, comma 1-*ter*, d.l. 135/2009 convertito, con modificazioni, dalla legge 166/2009<sup>71</sup>. Abrogate le restrizioni alle

---

va) del legislatore statale di intervenire dettando autonomamente la disciplina quando questa sia da ricondurre entro la materia "tutela della concorrenza". In dottrina: A. LUCARELLI, *Le primissime considerazioni a margine della sentenza n. 325 del 2010*, in [www.ibcommuns.org](http://www.ibcommuns.org), 2010; G. FORTUNA, *L'in house providing tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. Nota a margine alla sent. Corte cost. n. 325/2010*, in *Giustamm.it*, 2010 e S. MUSOLINO, *La riforma dei servizi pubblici locali è costituzionalmente legittima e compatibile con l'ordinamento comunitario*, in *Urb. e App.*, 2011, p. 48.

(70) Quello descritto è il quadro risultante dagli ultimi incisivi interventi normativi: ci si riferisce, in particolare, all'art. 23-*bis*, comma 11, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e all'art. 15 d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166. In dottrina: G. FISCIONE, *Brevi riflessioni sulla riforma "in corso" dei servizi pubblici locali (art. 15 d.l. n. 135/2009)*, in *Giustamm.it*, 2010 e S. TARULLO, *Il restyling nella gestione dei servizi pubblici locali: osservazioni minime sull'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, come riformato dal d.l. n. 135/2009*, *ibidem*.

(71) Sugli effetti di tale referendum sulle società partecipate dagli enti locali si veda, da ultimo, S. POZZOLI, *Manovra finanziaria (DL 98/2011) e società partecipate dagli enti*

ipotesi di affidamento diretto e di gestione *in house* dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, acquisisce così efficacia diretta la normativa comunitaria di riferimento<sup>72</sup> e dunque la potestà (a questo punto in capo alle Regioni) di scegliere tra i diversi modelli di gestione dei servizi pubblici (modello privato, modello misto, affidamento diretto, *in house providing*)<sup>73</sup>.

In questo contesto, la situazione di “anomia” (quantomeno relativa, attesa la richiamata diretta applicabilità della normativa comunitaria di riferimento), gli ampi margini di discrezionalità esplicitamente riconosciuti dall’UE in capo al legislatore nazionale, nonché (è lecito pensare) alcuni autorevoli moniti lanciati dalle *authorities* di regolazione di diversi settori<sup>74</sup>, hanno da ultimo indotto il governo a proporre l’ennesima (nuova?) riforma dei servizi pubblici locali.

Essa è contenuta nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138 che, maturato in un quadro di crisi economica probabilmente senza precedenti per l’Italia, caratterizzato dalla costante fibrillazione dei mercati finanziari e dalla pressione della Banca centrale europea, non a torto preoccupata per l’effettiva sostenibilità a lungo termine dell’ingente debito pubblico italiano, è appunto intitolato “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”.

In particolare del decreto, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148, interessa in questa sede soprattutto l’art. 4, rubricato “Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare ed alla normativa dell’Unione europea”<sup>75</sup> che,

---

*locali*, in *Astrid Rassegna*, n. 14 del 2011, spec. par. 4. L’abrogazione referendaria ha conseguentemente travolto anche il d.P.R. 168/2010, cioè il regolamento con cui si era provveduto a dare attuazione all’art. 23-bis.

(72) Cfr. sent. Corte cost., 26 gennaio 2011, n. 24, con cui è stato dichiarato ammissibile il quesito concernente la gestione dei servizi pubblici locali.

(73) Per gli effetti dell’abrogazione disposta con il referendum, rimando ai contributi di G. AZZARITI, G. FERRARA *et al.*, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell’acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, in [www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org), 2011.

(74) Si veda, ad es., la segnalazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato A.S. 857 del 21 luglio 2011, in AGCM, *Bollettino settimanale*, anno XXI, n. 28, p. 98.

(75) Si veda S. POZZOLI, *Servizi pubblici: novità o ritorno al passato?*, in *Diritto e pratica amministrativa*, n. 9, 2011, p. 10.

sostanzialmente, ripropone con minime modificazioni (ma – questa la sola vera novità – con esclusione del servizio idrico dall’ambito oggettivo di applicabilità) la disciplina già oggetto di abrogazione referendaria<sup>76</sup>. Per tacere della questione del “divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare”<sup>77</sup>, basti qui osservare che, proprio per questo carattere essenzialmente ripristinatorio, sulla normativa richiamata è lecito ritenere si addensino seri dubbi di legittimità costituzionale.

Dopo aver richiamato il principio generale dell’obbligo di gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, quindi “liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l’attribuzione di diritti di esclusiva”, le disposizioni “operative” di fatto ripropongono – come si è anticipato – l’impianto caratterizzante il già abrogato art. 23-*bis*, prevedendo in via ordinaria che l’affidamento dei servizi avvenga tramite procedura ad evidenza pubblica in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituiti, nel rispetto dei principi del Trattato dell’Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici.

Tornando infine al testo unico degli enti locali, l’art. 120 disciplina le c.d. *società di trasformazione urbana*<sup>78</sup>, che le Città metropolitane ed i Comuni possono costituire, con la partecipazione della Provincia

---

(76) Convergono esplicitamente con questa valutazione M. LOMBARDO, *La governance delle società a controllo pubblico: riflessioni a margine della nuova disciplina normativa dei servizi pubblici locali*, in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it), 2011 e F. SCURA, *La “nuova” disciplina dei servizi pubblici locali nella “Manovra di Ferragosto”*, *ibidem*.

(77) Cfr., tra le altre, Corte cost. 468/1990 e 32/1993. In dottrina, si vedano almeno: G.M. SALERNO, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum “di principio” in materia elettorale*, in *Giur. it.*, 1996, IV, p. 285; P. VERONESI, *Voto referendario, divieto di ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 55; F. LANCHESTER, *Quesiti referendari ed esiti pratici*, in *Quad. cost.*, 1998, p. 311; S. PANUNZIO, *Problemi della legislazione successiva alla abrogazione referendaria: chi è il “custode” del risultato abrogativo del referendum?*, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, p. 1173; M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, spec. p. 661 ss.

(78) Un’aggiornata disamina delle possibilità offerte da questo strumento è ora in G.A. INZAGHI, F. VANETTI, *Il recupero e la riqualificazione delle aree urbane dismesse*, Roma, 2011.

e della Regione, nelle forme della società per azioni “per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti”. Anche in questo caso gli azionisti privati devono essere scelti con procedure ad evidenza pubblica<sup>79</sup>. Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione delle aree, se del caso tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del Comune, alla loro trasformazione e successiva commercializzazione. Le aree di proprietà degli enti locali possono essere attribuite alle società a titolo di concessione. Per la realizzazione di opere e lavori pubblici o di pubblico interesse, compresi gli interventi di edilizia residenziale pubblica e quelli necessari per i servizi pubblici locali, l'amministrazione comunale può disporre l'occupazione d'urgenza degli immobili necessari.

Come si vede le ipotesi di intervento degli enti locali sugli assetti socio-economici legati al proprio territorio nelle forme delle società miste sono particolarmente significative del peso che ad essi viene attribuito nel perseguimento delle politiche di sviluppo economico e di incentivazione all'insediamento di nuove attività produttive. Attraverso le politiche di sostegno allo sviluppo dei servizi pubblici locali, infatti, finanziando le opere pubbliche e le infrastrutture la cui realizzazione sia necessaria per la relativa gestione dei servizi, con il ricorso alle società miste è possibile attrarre gli investimenti privati necessari alla loro realizzazione con ciò contribuendo inoltre, ad accrescere in misura considerevole la competitività internazionale del territorio di riferimento, arricchito e reso più appetibile ai nuovi insediamenti proprio grazie alle opere ed infrastrutture realizzate.

Da queste poche e parziali considerazioni riemerge il già accennato problema della compresenza di moduli di intervento degli enti locali nell'economia del proprio territorio ispirati ad opposti modelli teorici. Le formule del mercato e della concorrenza, da un lato, e l'intervento diretto degli enti locali per il tramite di società miste, dall'altro, senza

---

(79) In questo caso non si prevede se le società debbano essere a prevalente partecipazione pubblica o a partecipazione minoritaria, dal che si potrebbero dedurre argomenti a favore della necessità di utilizzare procedure ad evidenza pubblica anche per la scelta dei soci privati.

che si prospetti alcuna soluzione di compatibilità, se si escludono il carattere transitorio di questa seconda formula e l'ipotesi che essa sia resa compatibile con i principi comunitari soltanto a causa della necessità di riorganizzazione del settore dei servizi pubblici locali proprio in chiave della sua successiva liberalizzazione. Anche perché, nel lungo periodo, non è prevedibile se gli effetti sui mercati locali di tali forme di intervento diretto non cessino di avere un carattere positivo in termini di sviluppo economico e di agevolazione all'insediamento di nuove attività produttive per divenire, piuttosto, un ostacolo all'accesso di nuove imprese sui relativi mercati. In prospettiva, quindi, sembra trovare ampia conferma la tendenza (cui si è accennato in apertura del presente paragrafo, pur nell'incertezza dei quadri finanziari sottostanti) al trasferimento dallo Stato centrale agli enti locali di un complesso di funzioni e di attribuzioni sempre più rilevanti per lo sviluppo economico e sociale dei territori e, più in generale, del paese<sup>80</sup>.

#### *4. I limiti comunitari dell'intervento pubblico nell'economia: le deroghe alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, a sostegno dello sviluppo delle piccole e medie imprese*

Il dato di partenza è costituito dall'ovvia considerazione, più volte richiamata nel presente schema di lavoro, secondo la quale ogni forma di intervento pubblico nell'economia rappresenta un rischio per la concorrenza potendone falsare il libero svolgimento, mettendo a repentaglio comunque la responsabilità dei pubblici poteri, e quindi dello Stato, nei confronti dell'Unione europea<sup>81</sup>. Il problema, come è noto, si è già più volte posto in passato anche con specifico riferimento agli aiuti alle imprese disposti dalle Regioni<sup>82</sup>.

---

(80) Una valutazione analoga sulle tendenze di sviluppo future dell'intervento (pubblico) nell'economia di Regioni ed enti locali in E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2005, segnatamente p. 160 ss.

(81) Per le valutazioni in merito alla naturale resistenza degli enti locali in ordine ai processi di liberalizzazione e privatizzazione si veda M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche*, cit., spec. p. 217; C. BARBATI, *Territori e interessi economici*, cit., spec. p. 250 ss.

(82) Si pensi, a titolo di mero esempio, alla sent. 85/1999 della Corte costituzionale in

Ora un interessante elemento di analisi è, invece, rappresentato dalle forme di apertura assunte dalla legislazione comunitaria<sup>83</sup> a sostegno delle piccole e medie imprese con misure che esentano le autorità pubbliche, entro limiti ed a condizioni definiti, dall'obbligo di preventiva comunicazione e notificazione alla Commissione degli aiuti di Stato ad esse concessi. Del resto, è da rilevare come, fatti salvi alcuni isolati eventi (l'organizzazione – nel 1983 – dell'Anno europeo delle piccole e medie imprese e dell'artigianato) una vera e propria politica comunitaria per le PMI sia invero mancata fino alla fine degli anni ottanta. Un fondamentale impulso si è avuto solo con l'adozione dell'Atto unico europeo, da cui è scaturita la decisione del Consiglio del 28 luglio 1989 sul “miglioramento del contesto aziendale e la promozione dello sviluppo delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese nella Comunità”. Da allora l'interesse della Comunità per le PMI è stato sempre crescente e si è concretizzato, tra l'altro, nella creazione dell'Osservatorio europeo per le piccole e medie imprese, nel

---

materia di concessione di contributi a cooperative di produzione del pescato o loro consorzi per la gestione dei mercati ittici previsti da una legge della Regione Abruzzo, in *Giur. cost.*, 1999, p. 856 ss. A commento della decisione si vedano le osservazioni di T. GROPPI, *Disciplina comunitaria degli aiuti alle imprese e leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1999, p. 568 ss., anche per i precedenti in materia. Su questi temi, si rinvia a quanto già osservato *supra*, nota 20) con riferimento all'importante sentenza della Corte cost. 14/2004, commentata, tra gli altri, altresì da: L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004 e F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004. Si vedano inoltre: G. FRANSONI, *Gi aiuti di Stato tra autonomia locale e capacità contributiva*, in *Riv. dir. trib.*, 2006, p. 249; L. DEL FEDERICO, *Agevolazioni fiscali nazionali ed aiuti di Stato, tra principi costituzionali ed ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, n. 3, 2006, p. 19 ss. e A. CARINCI, *Autonomia impositiva degli enti substatali e divieto di aiuti di Stato*, in *Rass. trib.*, 2006, p. 1760. Per una dettagliata analisi del problema, ancora, C. BARBATI, *Territori e interessi economici*, cit., p. 251 ss.; nonché E. LANZA, *Trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto fra Stato e Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it/5991\\_908html](http://www.issirfa.cnr.it/5991_908html), con riferimento alle “vicende giurisprudenziali legate alla definizione della materia 'tutela della concorrenza’”.

(83) Si vedano il Regolamento CE n. 994/98 del Consiglio e il Regolamento CE 1998/2006 della Commissione.

lancio di apposite azioni comunitarie, nella creazione di un'apposita Direzione generale responsabile dell'attuazione delle politiche in loro favore, ecc. Il culmine di tale processo potrebbe, forse, essere rinvenuto nell'adozione, da parte della Commissione, dello *Small Business Act for Europe* del giugno 2008<sup>84</sup> che – come è evidenziato nell'atto medesimo – “riflette la volontà strategica della Commissione di riconoscere il ruolo centrale delle PMI nell'economia europea e costituisce, per la prima volta, un quadro politico articolato, a livello di UE e di singoli Stati membri”.

Proprio in tale contesto di accresciuto interesse, il Regolamento n. 994/98 del Consiglio aveva già autorizzato la Commissione europea a dichiarare con proprio regolamento che determinate categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune (art. 92, ora 87, parr. 2 3) e sono dispensate dalla procedura di cui all'art. 93 (ora 88), par. 3 del Trattato<sup>85</sup>. Tra le forme di aiuto esentate l'art. 1 del regolamento indica espressamente gli aiuti a favore delle piccole e medie imprese<sup>86</sup> e gli aiuti che rispettano la mappa approvata dalla Commissione per ciascuno Stato membro per l'erogazione di aiuti a finalità regionale. Con Regolamento n. 1998/2006 del 15 dicembre 2006<sup>87</sup> – con validità fino al 31 dicembre 2013 – la Commissione europea ha dato quindi attuazione al citato regolamento del Consiglio, nell'intento di ridurre le difficoltà che le piccole e medie imprese incontrano nell'accesso al capitale ed al credito con l'obiettivo di facilitare lo sviluppo delle attività economiche delle stesse. Per la disciplina delle esenzioni dall'ap-

---

(84) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una corsa preferenziale per la piccola impresa – Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa (uno “Small Business Act” per l'Europa)*, del 25 giugno 2008.

(85) Regolamento CE n. 994/98 del Consiglio, cit., art. 2, intitolato appunto *De minimis*.

(86) Una prima definizione di PMI nel diritto comunitario fu fornita con la raccomandazione del 3 aprile 1996, n. 280, resa dalla Commissione europea su richiesta del Consiglio. Un rinnovato sforzo definitorio è stato poi intrapreso con la più recente raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, n. 361, intento ripreso nel decreto 18 aprile 2005 del Ministero delle attività produttive, che ha provveduto ad adeguare i criteri di individuazione delle PMI alla disciplina comunitaria.

(87) Disponibile *online* all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/>.

plicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE si rinvia al testo del nuovo Regolamento (sostituisce una precedente versione del 2000) che si applica ora ad imprese di tutti i settori di attività diversi da produzione agricola, pesca e acquacoltura (è invece inclusa la trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli) – che hanno un proprio specifico regime *de minimis*<sup>88</sup> – e industria carboniera. Limitazioni specifiche sono inoltre previste per il trasporto di merci su strada, con l'esclusione degli aiuti destinati all'acquisto di veicoli<sup>89</sup>. In linea generale, sia sufficiente rilevare come l'attuale Regolamento *De minimis* consideri che le misure di aiuto (qualsiasi esse siano, a prescindere dalla forma che assumano o dall'obiettivo perseguito) di importo fino a 200.000 euro per impresa nell'arco di tre esercizi finanziari non costituiscono aiuto di Stato ai sensi del Trattato, il che significa – come si è già evidenziato – che gli Stati membri possono concedere aiuti di tale importo senza oneri procedurali di comunicazione o notificazione alla Commissione.

Alla luce di tali disposizioni, pertanto, molte Regioni stanno già attivamente procedendo a dare immediata attuazione al Regolamento della Commissione, in particolare agendo in forma di incentivazione, agevolazione, contribuzione, ecc., nei confronti delle piccole e medie imprese, locali e non, purché insediate sul proprio territorio, in tutte le ipotesi nelle quali tali strumenti di sostegno allo sviluppo siano previsti dalle leggi di riforma fin qui esaminate, sfruttando a pieno

---

(88) Per la pesca, cfr. il Regolamento della Commissione 24 luglio 2007, n. 875/2007; per le "imprese attive nella produzione primaria dei prodotti di cui all'allegato I del Trattato CE", cfr. il Regolamento della Commissione 20 dicembre 2007, n. 1535/2007. Anche questi regolamenti recano una disciplina da considerarsi valevole fino al 31 dicembre 2013.

(89) Si sottolinea, per completezza di trattazione, come di recente sia stata emanata la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2010, con cui è stata recepita a livello nazionale la proroga per il 2011 disposta con la Comunicazione della Commissione europea del 1° dicembre 2010, del "Quadro di riferimento temporaneo dell'Unione per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria". Tale "Quadro", originariamente adottato dalla Commissione europea con la Comunicazione 2009/C 83/01, aveva previsto alcune deroghe temporanee alla normativa sugli aiuti di Stato al fine di facilitare l'uscita dell'Europa dalla fase di recessione iniziata sul finire del 2008.

il potenziale di tali previsioni ai fini di apertura dei mercati locali a nuovi insediamenti produttivi<sup>90</sup>.

---

(90) Sulla sostanziale indifferenza, per l'ordinamento comunitario, dell'organizzazione amministrativa degli Stati si rinvia, per tutti, a G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1231 ss. Più di recente, si veda la riflessione proposta da M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, I, p. 991, anche per l'ampia rassegna bibliografica. Tra le Regioni che per prime si sono attivate, merita di essere citata ad esempio la Regione Piemonte, la cui Giunta regionale – al di là degli specifici programmi periodicamente varati – ha fornito stabilmente alle Direzioni regionali le linee guida e gli orientamenti applicativi del predetto regolamento con la Deliberazione n. 43-6907 del 17 settembre 2007.