



UNIONE EUROPEA  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



# RI.CO

## Sostegno a regioni ed enti locali nell'attuazione delle riforme costituzionali

PON Governance  
e Assistenza Tecnica  
2007-2013

Formez<sub>PA</sub>

# **PROGETTO**

**SOSTEGNO A REGIONI ED ENTI LOCALI NELL'ATTUAZIONE  
DELLE RIFORME COSTITUZIONALI**

**Convenzione tra Presidenza del Consiglio dei Ministri –  
Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez –  
Centro di Formazione Studi**

**RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE  
E PMI**

*di Alfonso Celotto*

## **1. Premessa**

L'approccio a qualsiasi fattispecie normativa non può prescindere, oggi, dalla valutazione del riparto di competenza fra Stato e Regioni.

E' noto a tutti che nel panorama delle fonti dell'ordinamento giuridico italiano, assume un ruolo decisamente centrale, tanto per attualità quanto per la rilevanza delle sue implicazioni, il quadro delle fonti regionali, in ragione delle importanti riforme intervenute. Intendiamo riferirci non solo al decentramento operato con le c.d. leggi Bassanini (n. 59 e 127 del 1997 e relativi decreti legislativi di attuazione), ma soprattutto alla riforma costituzionale intervenuta con le l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, e 18 ottobre 2001, n. 3.

E' altrettanto noto che tale riforma ha comportato quella che è stata suggestivamente ed eloquentemente definita come una "rivoluzione copernicana". Come, infatti, il celebre scienziato ebbe il merito di rovesciare la tradizionale ricostruzione geocentrica dell'universo, affermando per primo la posizione centrale del sole, così con tale riforma costituzionale si sono invertiti ed, appunto, rivoluzionati, i rapporti tra lo Stato e le Regioni, relativamente alle rispettive competenze normative.

Eppure, malgrado il lustro trascorso da tali riforme, spesso ancora non se ne tiene adeguatamente conto quando si affronta la attuale tematica delle fonti del diritto.

## **2. L'autonomia nella Costituzione italiana**

Va rammentato, seppur in estrema sintesi, che la questione dell'autonomia delle regioni e degli enti locali ha rappresentato, sin dalla nascita della Costituzione repubblicana, uno dei temi più appassionanti relativamente all'organizzazione della cosa pubblica. L'articolo 5 della Costituzione, infatti, pur nella netta affermazione dell'unitarietà e dell'indivisibilità della Repubblica, sottolinea la necessità e l'importanza di riconoscere e promuovere le autonomie locali, di attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Si può dire, pertanto, che questa impostazione ha ispirato l'agenda politica italiana negli ultimi decenni, attraverso i quali si sono registrate diverse correnti, numerosi dibattiti di carattere politico e giuridico, talvolta seri e talvolta puramente demagogici, per giungere poi alla riforma del Titolo V, che ha indubbiamente costituito un'ampia e sistematica applicazione del principio costituzionale dell'autonomia.

### **3. La disciplina antecedente alla riforma: le competenze legislative**

Appare, a questo punto utile, per meglio apprezzare il significato e la portata della “rivoluzione” del 2001, esaminare la disciplina costituzionale vigente prima della riforma, per poi confrontarla con la disciplina introdotta dalla riforma stessa e ricavarne le inevitabili considerazioni conclusive.

Prima della riforma del 2001, esistevano diverse categorie di potestà legislativa che si atteggiavano diversamente a seconda del ruolo che in esse veniva riconosciuto rispettivamente allo Stato ed alle Regioni.

Innanzitutto vi era la *potestà legislativa esclusiva*, riconosciuta alle Regioni cd. a statuto speciale, ed in base alla quale tali Regioni potevano disciplinare alcune materie (tassativamente indicate negli Statuti) in completa autonomia, salva poi la possibilità riconosciuta allo Stato di intervenire con propria regolamentazione qualora mancasse quella regionale.

In secondo luogo, poi, vi era la *potestà legislativa ripartita o concorrente*, in base alla quale lo Stato si incaricava di disciplinare la materia tracciando le linee politiche generali, lasciando poi che le singole Regioni intervenissero nella disciplina specifica e concreta, in modo tale che si configurassero discipline diverse a seconda delle esigenze e delle caratteristiche locali, pur in ossequio e nel rispetto di principi identificati a livello centrale.

In terzo luogo, l'ultimo comma della vecchia formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, prevedeva la *potestà legislativa integrativa-facoltativa*, in base alla quale lo Stato poteva demandare in una legge alle singole Regioni la potestà di adottare le norme necessarie all'attuazione della legge stessa.

A completare questo quadro, venivano poi identificati alcuni limiti generalmente validi nei confronti dell'esercizio da parte delle Regioni della loro potestà legislativa. In particolare, l'articolo 127, nei suoi commi 3 e 4, imponeva che le leggi regionali non contrastassero con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni. In secondo luogo, venivano ricavati alcuni limiti generali dall'applicazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di unità dell'ordinamento giuridico. Essi consistevano, cioè, nell'interpretazione dell'articolo 25 della Costituzione nel senso di una riserva di legge statale per quanto riguardava la definizione e la configurazione delle fattispecie di reato e quindi della disciplina in materia penale. D'altra parte, si riteneva anche che la medesima esigenza di fornire una disciplina unica ed unitaria su tutto il territorio nazionale si imponesse anche nelle materie relative ai rapporti di diritto privato, all'esercizio della

funzione giurisdizionale, al rispetto degli obblighi internazionali, alle grandi riforme economico-sociali nonché all'osservanza dei principi generali dell'ordinamento.

#### **4. (segue) le competenze amministrative**

Per ciò che riguarda le competenze amministrative, è possibile osservare come il disegno regionalista della Costituzione repubblicana, ispirato ad un'ottica garantista, presentava un assetto soggettivamente demandato in via esclusiva all'ente regionale, in quanto ai sensi dell'art. 118, 1° comma, Cost. (ci si intende, ovviamente, riferire al vecchio testo), tali competenze - a differenza di quelle legislative - si configuravano come una competenza avente ad oggetto ambiti del tutto sottratti alle attività amministrative dello Stato.

Tale esclusività valeva, tuttavia, soltanto nei confronti dello Stato, poichè - a livello locale - l'unico ente legittimato ad adottare atti amministrativi non era solo la Regione, potendo lo Stato (art. 118, 1° comma) e le Regioni (art. 118, 3° comma) attribuire o delegare funzioni amministrative a province, Comuni o altri enti locali, eventualmente utilizzando i loro uffici. È possibile, quindi, osservare come si configurasse la Regione come un "ente ad amministrazione indiretta necessaria", nel senso che di norma esercitava le proprie funzioni amministrative non direttamente ma per il tramite degli enti locali<sup>1</sup>.

Per altro verso, dal punto di vista oggettivo, le competenze amministrative regionali venivano individuate mediante il principio del parallelismo.

L'art. 118, 1° comma, Cost., sanciva infatti il parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, disponendo: "spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo" (ovvero l'art. 117, che elencava le materie di competenza legislativa). Ad ogni modo, tale regola conosceva deroghe sia per difetto, potendosi avere un arretramento delle competenze amministrative regionali a favore degli enti locali in forza delle già menzionate disposizioni del primo e del terzo comma dell'art. 118 Cost.; sia per eccesso, con ampliamenti delle funzioni amministrative rispetto a quelle legislative soprattutto in forza del 2° comma dell'art. 118 Cost. (e delle corrispondenti norme statutarie speciali), che contemplava l'ipotesi della delega da parte dello Stato di ulteriori funzioni amministrative<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La definizione è di M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del III convegno di studi regionali*, Milano, 1962, 185 ss.

<sup>2</sup> Per un quadro su tale impostazione costituzionale, sia nei profili soggettivi sia in quelli oggettivi, cfr. D'ATENA, *Funzione, III) Funzione amministrativa delle regioni*, in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989.

Per ciò che riguarda la ricognizione della prassi, è possibile osservare come essa ha conosciuto non pochi scostamenti dal modello costituzionale. In particolare, assai vistoso è stato quello che ha portato ad un superamento del principio di esclusività delle funzioni amministrative regionali nei confronti dello Stato, che ha gradualmente subito dal legislatore ordinario una trasformazione in un sistema di competenze concorrenti. Tale passaggio si è verificato soprattutto mediante l'introduzione di poteri sostitutivi statali per far fronte alle inerzie regionali, non solo nelle materie delegate, ma anche in quelle amministrative proprie, a partire dai rilevanti ambiti di incidenza connessi all'applicazione delle norme comunitarie<sup>3</sup>. Tale modello collaborativo è stato poi completato, sempre nel silenzio se non addirittura in contrasto con il dettato costituzionale, con l'introduzione ed il consolidamento della funzione di indirizzo e coordinamento statale delle attività regionali<sup>4</sup>.

## **5. Le spinte riformistiche**

Anche a causa del fatto che le regioni hanno vissuto in una realtà istituzionale dominata da partiti nazionali fortemente centralizzati, i quali si può dire che hanno puntato ad uno sviluppo solo di facciata del regionalismo, si è registrata una crisi del modello costituzionale, la quale ha favorito forti spinte riformistiche. Tali spinte, a loro volta, hanno portato a presentare e propugnare numerose proposte di modifica costituzionale, rivolte a disegnare nuovi assetti delle autonomie regionali in Italia, ispirati in linea di massima ad impostazioni federalistiche.

Per quel che più specificamente riguarda le funzioni amministrative, tali progetti hanno solo gradatamente teso verso il superamento del modello di amministrazione indiretta necessaria regionale.

Tuttavia, nella seconda metà degli anni '90, si è avuta la svolta decisiva verso l'instaurazione di un nuovo modello, con il sistema delle leggi c.d. Bassanini (ll. nn. 59 e 127 del 1997, completate da tutta una serie di decreti legislativi), sistema che ha operato una poderosa opera di decentramento amministrativo, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, finalizzato ad instaurare

---

<sup>3</sup> Cfr., ad es., art. 6 d.P.R. n. 616 del 1977 e art. 11 l. n. 86 del 1989, che prevedono poteri sostitutivi giustificati e avallati - anche dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., ad es., s. ent. n. 460 del 1989) - per evitare che lo Stato potesse essere chiamato a rispondere in sede comunitaria per inadempienze dovute ad inerzie regionali, come tali non rimuovibili. Per un più compiuto esame della problematica dei poteri sostitutivi, v., da ultimo, VERONESI, P., *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Regioni*, 2001, 13 ss.

<sup>4</sup> Su tali scostamenti cfr. D'ATENA, *Le vicende del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in ID. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, specie 211 ss.

il c.d. “federalismo amministrativo”, ossia il massimo di federalismo possibile senza modificare la Costituzione, anche in forza del fallimento dell’opera della Commissione per le riforme costituzionali istituita dalla l. cost. n. 1 del 1997.

A tal fine la legge n. 59 ha decisamente ribaltato il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle regioni, affermando invece il principio secondo cui l’amministrazione è propria delle regioni e degli enti locali, anche nelle materie per le quali lo Stato esercita la funzione legislativa, salvo un ristretto elenco di materie riservate all’amministrazione allo Stato (cfr. art. 1 l. n. 59 del 1997).

## **6. La disciplina successiva alla riforma: le nuove competenze legislative delle Regioni e dello Stato**

Con la riforma del titolo V, sulla spinta di queste e di altre, più generali, istanze ed esigenze operanti nella direzione del riconoscimento di una maggiore autonomia degli enti territoriali, si decise innanzitutto di modificare radicalmente il sistema di riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, invertendo sostanzialmente i rapporti tra di esse ed operando quella che poc’anzi si è definita come una rivoluzione copernicana.

Il precedente testo dell’articolo 117 della Costituzione, infatti, si incaricava di elencare tassativamente le competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, lasciando che tutte le altre materie, quelle non espressamente menzionate, fossero da ritenere attribuite alla competenza dello Stato.

Il nuovo testo dell’articolo 117, al contrario, elenca, altrettanto tassativamente, le materie attribuite dalla Costituzione alla potestà dello Stato, residualmente attribuendo ogni altra competenza alle Regioni. È appena il caso di notare che, com’è ovvio, tali materie possono orientativamente e approssimativamente essere sovrapposte a quelle che, nel precedente sistema, erano da considerarsi sottratte alla competenza regionale (in particolare, la materia della tutela dell’ordine pubblico e quella delle relazioni internazionali).

Così, pertanto, va delineato il nuovo quadro di ripartizione delle competenze: da una parte, si ha la potestà legislativa esclusiva dello Stato sulle materie oggetto di riferimento nel testo dell’articolo 117; dall’altra, la potestà legislativa concorrente e ripartita su materie anch’esse tassativamente indicate nonché la potestà legislativa esclusiva delle Regioni su tutte le materie non ricomprese nelle precedenti categorie. Anche in tal caso, risulta di non particolare momento la considerazione per cui tali materie finiscono per

avere un buon grado di coincidenza con quella una volta previste dal vecchio articolo 117 come materie di esclusiva competenza regionale.

Per completezza, appare utile fare tuttavia riferimento ad alcuni spunti critici sollevati ed evidenziati dalla dottrina, secondo la quale tale nuova ripartizione avrebbe come caratteristica non del tutto condivisibile quella di affidare la definizione della portata della potestà legislativa delle Regioni ai soggetti incaricati dell'interpretazione. Infatti, è facile immaginarlo, se tale potestà, in quanto residualmente definita, vede dipendere nettamente la propria ampiezza dalla definizione interpretativa dell'ampiezza delle altre due potestà (quella statale esclusiva e quella ripartita), va da sé che essa potrà essere agevolmente e drasticamente ridotta interpretando estensivamente le altre due.

### **7. (segue) la riforma costituzionale del titolo V: le competenze amministrative**

Per ciò che riguarda l'assetto amministrativo regionale, la riforma del titolo V della Costituzione si è in un certo senso limitata a completare il già citato processo di ripensamento nonchè a legittimare a livello costituzionale le riforme già avviate con legge ordinaria.

Le norme introdotte hanno mutato radicalmente la prospettiva di approccio, in quanto fondanti l'assetto amministrativo sulla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, a partire dai comuni (art. 118, 1° comma), capovolgendo i criteri tradizionali e superando del tutto il principio, precedentemente illustrato, del parallelismo legislazione - amministrazione<sup>5</sup>.

Da un esame ricognitivo della nuova disciplina, è possibile notare come l'introduzione di tale principio a livello costituzionale sia avvenuta secondo entrambe le linee direttrici di operatività: quella verticale e quella orizzontale.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, si è operata una diversa allocazione – con finalità forse essenzialmente demagogiche<sup>6</sup> - delle funzioni amministrative partendo non più dall'alto, ma dal basso: al fine di privilegiare la prossimità territoriale con i cittadini, esse spettano *in primis*, ai Comuni – considerabili come il vero “cuore amministrativo”

---

<sup>5</sup> Per qualche residua perplessità in proposito cfr. CAMELLI, *Relazione*, in BERTI - DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 9 gennaio 2001, Milano, 2001, specie 89 ss.

<sup>6</sup> Il rilievo è di FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, 9, sulla base della considerazione che moltissime delle funzioni amministrative essenziali per la vita collettiva (ad es. polizia, tutela della salute, previdenza sociale, istruzione, etc.), resteranno comunque inevitabilmente attribuite a livelli di amministrazione ben più centralizzati di quello comunale.

della Repubblica<sup>7</sup> - “salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato”, come dispone il nuovo 1° comma dell’art. 118 (sussidiarietà verticale). Dal secondo punto di vista, quello cioè della sussidiarietà orizzontale, si è introdotto significativamente l’impegno dello Stato e degli enti territoriali a favorire l’accesso delle autonomie sociali all’esercizio di funzioni di interesse generale (art. 118, 4° comma), valorizzando le sinergie fra pubblico e privato-sociale, in funzione di avvicinamento del cittadino all’amministrazione. In tal modo, non si tende tanto a salvaguardare gli spazi di libertà privata, ma piuttosto a costituire un nuovo modello di amministrazione, che tenga conto non più solo delle autonomie territoriali, ma anche di quelle funzionali e soprattutto di quelle sociali<sup>8</sup>.

Proprio al fine di realizzare un miglior raccordo fra gli enti interessati dallo svolgimento delle funzioni amministrative è stato creato, accanto al Consiglio regionale, organo di classica derivazione politica, un Consiglio delle Autonomie Locali, con funzioni di consultazione fra la Regione e le Autonomie locali (comma aggiunto all’art. 123)<sup>9</sup>. Si è rilevato che se la riforma avesse voluto promuovere un processo del tutto differente ed innovativo di amministrazione, con una ben maggiore e significativa partecipazione della società civile, si sarebbe potuto pensare - sia pur nelle notevoli difficoltà organizzative e gestionali che ne sarebbero derivate - ad un Consiglio delle autonomie *tout court*, di cui accanto alle autonomie territoriali sarebbero stati chiamati a far parte anche rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali<sup>10</sup>.

## **8. I problemi applicativi**

È possibile, in conclusione della ricognizione sin qui operata della riforma del titolo V della Costituzione, esprimere un parere sostanzialmente positivo, relativo alla sua effettiva qualità di passo in avanti. A margine di tale conclusione, tuttavia, è possibile rilevare come tale riforma sollevi perplessità e dubbi che solo il completamento della riforma stessa e la sua applicazione pratica potranno contribuire a fugare.

D’altra parte, il mutamento che qui è stato definito addirittura “rivoluzionario” ha riguardato principalmente le Regioni e le loro amministrazioni, le quali si sono trovate

---

<sup>7</sup> Come osserva D’AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro It.*, 2001, V, 215.

<sup>8</sup> Considerazioni su tale introduzione del principio di sussidiarietà negli interventi di Balboni e di Ridola, in BERTI - DE MARTIN, *Le autonomie territoriali*, cit., 95 ss., 105 ss.

<sup>9</sup> Si è ritenuta, comunque, tale scelta eccessivamente “timida”, nell’ottica di voler effettivamente inserire gli enti locali nel processo decisionale della regione; cfr. FALCON, *op. cit.*, 9.

<sup>10</sup> Per questa proposta cfr. BALBONI, *op. cit.*, 99 s.

improvvisamente ad essere investite, almeno formalmente, di una potestà e di una autonomia senza precedenti nella storia repubblicana italiana.

È facile immaginare che proprio per le Regioni, quindi, si presentino i maggiori e più sentiti problemi di applicazione e, talvolta di “orientamento” nel nuovo panorama delle competenze legislative. Così come gli uomini contemporanei a Copernico difficilmente e non senza grandi sforzi di comprensione e di razionalità impararono ad accettare che il mondo in cui vivevano aveva subito un tale sconvolgimento, così i soggetti istituzionali che sono stati riguardati dalla riforma costituzionale in esame hanno avuto bisogno e tuttora necessitano in un grande sforzo innovatore e di adattamento per adeguarsi al nuovo assetto costituzionale e per poterne, in ultima analisi, trarre tutte le potenzialità che ad esso vengono generalmente riconosciute.

Ad opinione di chi scrive, ad ogni modo, due sono in particolare i problemi da rilevare. Ci si intende riferire all’esigenza, da un lato, di dare una più chiara definizione degli ambiti che residuano all’amministrazione statale e il ruolo che debbono svolgere le amministrazioni periferiche statali, cui residueranno comunque importanti funzioni (ad es. affari interni, tesoro, giustizia, difesa, beni culturali), da raccordare inevitabilmente con le amministrazioni regionali e locali<sup>11</sup>. Dall’altro lato, ci si intende riferire alla opportunità di determinare più esattamente i compiti dei comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative, in quanto - all’atto - tali enti sono privi di ogni ruolo in ordine alle scelte (ampiamente discrezionali) devolute alla legge statale e regionale in ordine alle funzioni concretamente attribuite all’ “anello” organizzativo più prossimo al cittadino; a tal fine, anche l’istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali appare insufficiente. È possibile, infatti, osservare come si dovrebbe - in una logica di reale autonomia - consentire all’amministrazione comunale la possibilità di decidere se assumere o meno una certa funzione amministrativa, valutando autonomamente le implicazioni organizzative che ne discendono<sup>12</sup>.

Ma, forse, il problema principale da risolvere – e qui ci si intende riferire ad un problema di carattere più strettamente sistematico - consiste nella mancanza, nel testo di riforma, di una chiara opzione per un *modello* di amministrazione. È noto, infatti, come attualmente in Europa i modelli di relazioni fra Stato e Autonomie locali sono - pur con tutti gli adattamenti possibili - essenzialmente due: a) il modello di amministrazione unica regionale/locale, senza articolazioni decentrate dello Stato, tipico del federalismo

---

<sup>11</sup> Cfr. CAMMELLI, *op. cit.*, 90; e FALCON, *op. cit.*, 9.

<sup>12</sup> Cfr. CLARICH, *Intervento*, in BERTI, G. - DE MARTIN, G.C., *Le autonomie territoriali*, cit., 104.

alla tedesca e in forma attenuata di quello spagnolo; b) il parallelismo razionalizzato, proprio del sistema francese, che lascia una articolazione decentrata dello Stato, tuttavia con forti innovazioni interne e principi condivisi con la amministrazione locale, quanto a funzioni, relazioni con gli apparati centrali, ordinamento interno.

Ad ora, il testo della riforma non esprime una chiara opzione per uno dei due modelli indicati, potendosi riscontrare una molteplicità di linee strategiche, in parte riferite anche all'esperienza britannica e nordamericana<sup>13</sup>.

Solo il completamento della riforma, con le parti per ora non affrontate in questo *iter* incrementale adottato per le riforme costituzionali (si pensi in primo luogo alla creazione, probabilmente ineludibile, di una vera e propria Camera delle regioni), e la sua attuazione in sede legislativa potranno offrire un più compiuto quadro sul disegno complessivo sotteso a queste innovazioni, comunque allo stato già significative.

## **9. Il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni nella regolamentazione e nella promozione delle attività produttive: la problematica definizione della materia**

Il panorama sin qui delineato della portata della riforma costituzionale del 2001 permette di apprezzare maggiormente e più a fondo il significato dell'attuale disciplina costituzionale relativa alla materia delle attività produttive.

Ciò che appare opportuno osservare in via preliminare è relativo a quanto stabilito dall'attuale testo dell'articolo 117 della Costituzione. Come è stato detto in precedenza, infatti, tale articolo, come novellato nell'ambito della riforma del titolo V, prevede un determinato riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Tale riparto, però, se per certe materie si manifesta certamente chiaro, si fa per altre decisamente confuso.

Per quanto riguarda, infatti, il tema che qui interessa, quello cioè relativo alla regolazione e promozione delle attività produttive e, quindi, più in generale alla politica economica, emerge chiaramente come essa non sia inclusa in un'unica voce, in un unico settore e, soprattutto, come non sia interamente attribuibile alla competenza dello stesso soggetto.

E ciò accade principalmente perché la regolamentazione e promozione delle attività produttive, o più in generale, la politica economica interviene sulla realtà mediante strumenti diversi<sup>14</sup>. La stessa regolamentazione delle attività economiche costituisce un primo fattore in grado di incidere in vari modi sul sistema economico. Infatti, la

---

<sup>13</sup> Cfr. CAMMELLI, *op. cit.*, 91 s.

<sup>14</sup> Evidentemente la politica economica non ha come unico obiettivo la promozione delle attività produttive, ma questo è quello che qui cerchiamo di illustrare.

sottoposizione di determinate attività economiche a specifici regimi di autorizzazione, vincolo, limite, controllo, riverbera necessariamente sugli attori economici in termini di possibilità di svolgere una attività economica o in costi<sup>15</sup>. Vi è poi la regolazione dei rapporti fra gli attori economici, sia per quanto riguarda gli strumenti offerti per garantire il traffico giuridico-economico, sia per quanto riguarda la tutela delle dinamiche del mercato e, in particolare, della concorrenza all'interno dello stesso.

La regolamentazione delle attività produttive e dei rapporti tra privati, peraltro, non hanno unicamente scopi di politica economica, ma rispondono anche a logiche di tutela di altri interessi pubblici e di diritti, anche di rango costituzionale, che vanno dalla tutela dell'ambiente a quella della salute, dalla tutela del patrimonio artistico a quella dei diritti dei lavoratori e dei consumatori, giusto per citarne alcuni.

Vi è poi un secondo grande gruppo di strumenti di politica economica e di promozione delle attività produttive costituito da incentivi e agevolazioni fiscali e trasferimenti di altra natura. Tramite questi strumenti si sviluppa tradizionalmente la parte più significativa della politica economica di un governo, assieme all'assetto generale che viene dato al sistema tributario.

Infine la promozione delle attività produttive può essere svolta mediante strumenti di tutela rispetto alla concorrenza straniera, come tariffe e dazi. Tuttavia questo strumento è oramai quasi completamente fuori dal controllo delle istituzioni nazionali di cui ci occupiamo, essendo l'Italia parte dell'Unione Europea.

#### **10. (segue) la collocazione della materia nel nuovo riparto di competenze**

L'insieme degli strumenti che abbiamo sinteticamente elencato sono in grado di incidere sulle attività produttive e di condizionare lo sviluppo delle piccole e medie imprese italiane. Occorre a questo punto comprendere come questi strumenti ed i relativi poteri di politica economica siano attualmente distribuiti fra lo Stato e le Regioni, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e dell'interpretazione che ne ha finora dato la giurisprudenza costituzionale.

Ad ogni modo, è necessario avvertire che per far chiarezza in questo quadro appare opportuno affidarsi anche al legislatore oltre che alla Corte costituzionale. Gli interventi della Corte, infatti, oltre a scontare l'inevitabile a-sistematicità, operano su un tessuto normativo già in vigore e rappresentano, spesso, decisioni "pretorie", che risolvono singoli casi, spesso con approccio arbitrario.

---

<sup>15</sup> OCSE, doingbusiness, barriere non tariffarie CE.

Il legislatore, anche delegato, invece, interviene in maniera maggiormente sistematica e – elemento assolutamente da non trascurare – risponde più direttamente ai circuiti di rappresentatività democratica, potendo operare con gli strumenti tipici della mediazione politica, così da non trascurare le posizioni di nessuno dei rappresentanti degli interessi coinvolti<sup>16</sup>.

Per il momento, ad ogni modo, appare utile tracciare in via preliminare i termini del problema in esame. Esso consiste, essenzialmente, nella constatazione che, come si è detto, la vasta gamma di interventi inerenti al settore della regolamentazione e promozione delle attività produttive, non può essere agevolmente ricondotta a una sola delle materie in cui si articola il nuovo riparto di competenze.

Piuttosto, va notato come da una parte l'articolo 117 (comma 2°) preveda che rientrino nella competenza legislativa esclusiva dello Stato: *“moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie”* nonché *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*. Dall'altra parte, però, lo stesso articolo 117 (comma 3°), prevede che debbano essere ricondotte alla competenza concorrente di Stato e Regioni tanto la ricerca scientifica e tecnologica quanto il sostegno all'innovazione per i settori produttivi. A ciò si aggiunga che lo stesso articolo 117 (comma 2°) chiarisce come tale rapporto di “concorrenza” vada inteso nel senso che spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni la predisposizione concreta della disciplina legislativa.

Ora, appare evidente che le materie che si sono sin qui menzionate sono idonee a comprendere, seppur non nella sua globalità, la materia oggetto del presente discorso, ovvero quella del sostegno alle attività produttive. Talune, infatti, incidono direttamente sulla regolazione e promozione (come il commercio con l'estero ed il sostegno all'innovazione dei settori produttivi), altre invece sono riferibili ad elementi di contesto di rilevanza strategica in termini di sviluppo economico (come porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione o governo del territorio), altre rientrano nell'una e nell'altra classe (produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, etc.).

---

<sup>16</sup> A tale proposito, appare interessante quanto previsto dall'articolo 5 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (“Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”), dalla rubrica “Delega al Governo per la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle imprese e il rafforzamento dello sportello unico per le attività produttive”. Nel testo dell'articolo, infatti, si legge “Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, a esclusione di quelli fiscali, previdenziali, ambientali e di quelli gravanti sulle stesse in qualità di datori di lavoro (...)”.

In particolar modo, poi, risulta evidente come si faccia sentire proprio per il settore delle Piccole e medie imprese il problema relativo al sostegno dell'innovazione e del progresso tecnologico, tema di estrema importanza per lo sviluppo e la promozione di questa parte dell'imprenditoria.

Gli artt. 118 e 119 Cost., poi, pur non ponendo direttamente criteri di riparto di competenze legislative, devono essere qui richiamati, in quanto costituiscono leve argomentative di grande momento in alcune fondamentali pronunce della Corte costituzionale.

L'art. 118, co. 1, stabilendo che *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”* pone il già citato principio di sussidiarietà verticale nell'allocatione delle funzioni amministrative, ma che, secondo l'interpretazione data dalla Consulta a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 riverbera anche sulle competenze legislative<sup>17</sup>.

L'art. 119, infine, pone i principi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (co. 1 e 2), di integrale finanziamento delle funzioni attribuite ai vari livelli di Governo (co. 3 e 4) e stabilisce che *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*(co. 5).

Allora, tanto più in considerazione della rilevanza di queste ed altre materie in vario modo riconducibili al tema della politica economica, appare opportuno rinvenire una chiara attribuzione di competenza, riconoscendo ad ogni soggetto istituzionale le sue specifiche prerogative. Occorre, cioè, riuscire a scongiurare pericolose sovrapposizioni di interventi o, peggio ancora, pericolosissime inerzie istituzionali.

E ciò, si badi bene, non al solo fine di evitare conflitti – positivi o negativi - tra Stato e Regioni, ma anche, e soprattutto, al fine di non lasciare il settore delle attività produttive nell'incertezza, nella condizione, cioè, di non avere un chiaro interlocutore istituzionale.

Tuttavia, per quanto ci si sforzi, sul piano interpretativo, di scorgere ed individuare la linea di demarcazione tra le competenze legislative statali e regionali, si deve comunque prendere atto del fatto che l'applicazione del nuovo assetto competenziale previsto nel

---

<sup>17</sup> vedi cap.1. par. 6.

nuovo Titolo V della Carta costituzionale, sta passando per svolgimenti particolarmente contorti, anche in ragione proprio della “incompiutezza” delle tabelle di cui ai commi 2° e 3° dell’art. 117 Cost. La Corte costituzionale ha così scelto di privilegiare una interpretazione non testuale, oggettiva di tali elenchi, ma ha optato per una lettura funzionale, teleologica, anche con applicazione di una serie di “grimaldelli” alla competenza regionale. Vanno così intesi strumenti quali le materie “trasversali” – o anche “materie non materie”, o “materie-funzioni” – che indicano gli ambiti in cui sono “raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato” (così Corte cost., sent. n. 96 del 2003; ma anche, ad es., nn. 31, 50, 51, 108, 133, 151, 161, 214, 219, 234 e 336 del 2005); la “*chiamata in sussidiarietà*”, che facendo leva su esigenze unitarie giustifica competenze statali che non trovano alcun titolo nell’art. 117 Cost. (sulla base dell’impianto della sent. n. 303 del 2003, v. sent. n. 270 e 285 del 2005); allo stesso modo la pervasività dei principi fondamentali, attraverso i quali si restringono non di poco gli spazi di competenza regionale (ad es. sent. n. 286 e 324 del 2005).

Il panorama che ne deriva, è facile immaginarlo, appare notevolmente confuso e frastagliato, tanto da rendere necessaria una più approfondita disamina della giurisprudenza costituzionale.