



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_{PA}

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 COSTITUZIONALE E PMI

di Alfonso Celotto

Schema di relazione

1. Sembra utile affrontare il discorso relativo alla nuova collocazione costituzionale delle PMI cominciando con il sottolineare l'importanza delle recenti riforme (le cd. Leggi Bassanini e la riforma del titolo V) sul presente tema, come sul sistema delle fonti in generale.

La “rivoluzione copernicana” che ne è derivata, infatti, ha radicalmente modificato 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. Prima della riforma del 2001, esistevano diverse categorie di potestà legislativa, ognuna delle quali manifestava una diversa articolazione del rapporto tra Stato e 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, ed in particolare: a) il rispetto degli interessi nazionali o altre Regioni; b) il rispetto della riserva di legge statale nella disciplina in materia penale (art. 25 Cost.), nonché c) in tutte

le materie in cui appariva necessaria una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale (diritto privato, funzione giurisdizionale, obblighi internazionali, grandi riforme economico-sociali, principi generali dell'ordinamento).

Riguardo, invece, alle competenze amministrative, il disegno regionalista della Costituzione repubblicana, chiaramente garantista, presentava un assetto soggettivamente demandato in via esclusiva all'ente regionale (cfr. 118 co. 1° Cost., vecchio testo). Tale esclusività valeva, tuttavia, soltanto nei confronti dello Stato, poichè - a livello locale - lo Stato (art. 118, 1° comma) e le Regioni (art. 118, 3° comma) potevano attribuire o delegare funzioni amministrative a province, Comuni o altri enti locali. Ciò faceva della Regione quello che è stato felicemente definito 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.

Per altro verso, dal punto di vista oggettivo, le competenze amministrative regionali venivano individuate mediante il principio del parallelismo, dato che a norma dell'articolo 118, 1° comma, Cost., era previsto: "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, erano previste deroghe e tale regola, 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.

Nella prassi, ad ogni modo, si sono registrati nei decenni numerosi scostamenti dal modello costituzionale, in particolare con il superamento del principio di esclusività delle funzioni amministrative regionali nei confronti dello Stato, che ha assunto sempre più poteri sostitutivi per far fronte alle inerzie regionali, non solo nelle materie delegate, ma anche in quelle amministrative proprie, a partire dall'applicazione delle norme comunitarie.

3. Nella seconda metà degli anni '90, si è avuta la svolta decisiva verso l'instaurazione di una sorta di "federalismo amministrativo", con il sistema delle "leggi Bassanini" (ll. nn. 59 e 127 del 1997, completate da tutta una serie di decreti legislativi).

Si è operato cioè un poderoso decentramento amministrativo, di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, finalizzato ad instaurare il massimo di federalismo possibile senza modificare la Costituzione.. In particolare, è stato nettamente ribaltato il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle Regioni, ed affermato, 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).

4. Con la riforma del titolo V, si è modificato radicalmente il sistema di riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, invertendo sostanzialmente i rapporti tra di esse.

Il nuovo testo dell'articolo 117, infatti, fornisce un'elencazione tassativa delle materie attribuite dalla Costituzione alla potestà dello Stato – in parte corrispondenti a quelle materie una volta riconosciute comunque di esclusiva competenza statale - residualmente attribuendo ogni altra competenza alle Regioni.

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, si ha 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.

Appare evidente come tale ripartizione attribuisca un ruolo fondamentale agli interpreti, poiché la potestà regionale, in quanto residualmente definita, vede dipendere nettamente la propria ampiezza dalla definizione interpretativa dell'ampiezza delle altre due potestà.

In questo quadro un ruolo centrale di interpretazione è stato assunto dalla Corte costituzionale, anche in ragione della “incompiutezza” delle tabelle di cui ai commi 2° e 3° dell'art. 117 Cost. La Corte 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); 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).

Per ciò che riguarda l'assetto amministrativo regionale, le norme introdotte hanno mutato radicalmente la prospettiva, in quanto hanno fondato l'assetto amministrativo sulla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, tanto verticale quanto orizzontale, a partire dai comuni (art. 118, 1° comma), superando del tutto il principio del parallelismo legislazione - amministrazione.

5. In conclusione, è possibile sviluppare alcuni rilievi critici nei confronti della riforma del Titolo V, legati in particolar modo ai dubbi che essa genera, soprattutto nella materia delle attività produttive e delle PMI.

Innanzitutto, risulta necessaria 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. In secondo luogo, risulta opportuno 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. In terzo luogo, appare inevitabile rilevare la mancanza, nel testo di riforma, di una chiara opzione per un *modello* di amministrazione, tra quello esclusivamente regionale/locale, senza articolazioni decentrate dello Stato, ed il parallelismo razionalizzato, proprio del sistema francese, che lascia una articolazione decentrata dello Stato.

Per quanto più specificamente riguarda la materia delle attività produttive, appare innanzitutto opportuno osservare come l'attuale testo dell'articolo 117 della Costituzione non fornisca indicazioni precise circa la sua collocazione. Essa, infatti, non è esplicitamente inclusa in un'unica voce, in un unico settore e, cosa ancora più importante, non è interamente attribuibile alla competenza dello stesso soggetto.

La ragione di tale circostanza è da rinvenire in particolare nel fatto che la regolamentazione e promozione delle attività produttive, o più in generale, la politica

economica interviene sulla realtà mediante strumenti diversi. La stessa regolamentazione delle attività economiche costituisce un primo fattore in grado di incidere in vari modi sul sistema economico. Basti pensare a come la 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, così come la regolazione dei rapporti fra gli attori economici. D'altra parte, l'intervento di regolamentazione e promozione può essere rappresentato da un insieme di 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.

Tale panorama variegato rende più difficile 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; il legislatore, invece, interviene in maniera maggiormente sistematica e risponde più direttamente ai circuiti di rappresentatività democratica.

In base al riparto di competenze contenuto nell'articolo 117, rientrano 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"*, mentre vanno ricondotte alla competenza concorrente di Stato e Regioni tanto la ricerca scientifica e tecnologica quanto il sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

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.

L'art. 118, poi, pone il principio di sussidiarietà verticale nell'allocazione delle funzioni amministrative, che, secondo l'interpretazione data dalla Consulta a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 riverbera anche sulle competenze legislative.

Per quanto ci si sforzi, nel momento dell'interpretazione, di 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 nuovo Titolo V della Carta costituzionale, sta passando per svolgimenti particolarmente contorti, anche in ragione proprio della "incompletezza" delle tabelle di cui ai commi 2° e 3° dell'art. 117 Cost. La Corte costituzionale, da parte sua, 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", la "*chiamata in sussidiarietà*" e la pervasività dei principi fondamentali, attraverso i quali si restringono non di poco gli spazi di competenza Regionale.