

Poteri pubblici e sviluppo economico locale
Castello di Udine, venerdì 14 novembre 2008

Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche

Introduzione di Roberto Bin

1. Le "materie": equivoci e aporie

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

L'elenco delle materie contenute nell'art. 117 nel suo testo originario, così come gli elenchi formulati dagli Statuti speciali, avevano registrato un evidente fallimento nella loro funzione di strumenti di delimitazione delle competenze. Le materie erano indicate attraverso "etichette", le quali però, come osservava Livio Paladin, dicono poco o niente, sono una "pagina bianca"¹ che ha bisogno di essere scritta e nulla suggerisce neppure sulle *modalità* e le *procedure* della scrittura. La scrittura dei "contenuti" dei recipienti contraddistinti dalle etichette costituzionali è però un'attività ad elevato tasso di discrezionalità "politica", cioè legislativa. Siccome però le "etichette" sono scritte in Costituzione a garanzia di un ordine delle competenze non modificabile *ad libitum* dal legislatore ordinario, la Corte costituzionale ha dovuto trattenere a sé la competenza a controllare se le leggi rispondevano alla distribuzione delle competenze segnata in Costituzione, ed intraprendere perciò un'opera incessante di ridefinizione dei contenuti, decidendo di volta in volta se la competenza oggetto di conflitto ricadesse o meno nel "contenitore" indicato così sommariamente nel testo costituzionale.

Ma l'opera di definizione delle materie ha preso inizio essenzialmente dalle scelte del legislatore. Sia i trasferimenti delle funzioni del 1972, sia quelli del decreto legislativo 616 (e in fondo anche i più recenti decreti "Bassanini"), hanno operato "ritagli" nelle materie elencate dal vecchio 117 Cost., escludendo dal trasferimento settori, funzioni, compiti che lo Stato ha trattenuto a sé: altrettanto è avvenuto con le norme di attuazione degli Statuti speciali. La giustificazione di questi "ritagli" è stata sempre ispirata dall'esigenza di preservare l'"interesse nazionale". Anche

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

quando non era lo stesso elenco di materie del 117, a specificare che la competenza regionale si fermava alla parte *“di interesse regionale”* della *“materia”* (*“tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale”, “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse nazionale”*), la Corte ha chiarito che *“per tutte (le materie) vale la considerazione che, pur nell’ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall’esperienza sociale e giuridica”*². Valutare quali *“materie”* siano da sussumere sotto la medesima *“espressione linguistica”*, cioè sotto la stessa *“etichetta”* impiegata dalla costituzione, implica quindi un’attività di ricostruzione degli interessi coinvolti e di qualificazione degli stessi in base al livello di governo competente. La Corte era chiamata a valutare se l’affermazione che una determinata funzione è *“d’interesse nazionale”* - e richiede perciò una disciplina unitaria - fosse o meno ragionevole: una sorta di giudizio di ragionevolezza svolto alla stregua del *“variabile livello degli interessi”* (quello *“nazionale”*, quello *“regionale”* e quello *“esclusivamente locale”*), che costituiva l’antesignano del criterio di sussidiarietà.

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

Oggi, nel nuovo ordinamento, le cose non sono più così. Né le materie elencate nell’art. 117.2, come competenza *“esclusiva”* dello Stato né, in buona misura, quelle *“concorrenti”* dell’art. 117.3, possiedono una consistenza definita, e neppure possono essere riferite ad una precisa struttura ministeriale o sono organizzate in uno specifico corpo normativo. Non esiste un ministero dell’*“ordinamento civile”*, né questo corrisponde tutto e solo al codice civile³; non esiste una direzione ministeriale dei *“livelli essenziali”*, né una cui siano intestati il *“governo del territorio”*, le *“professioni”* o l’*“ordinamento delle comunicazioni”*.

² Sent. 138/1972.

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

Ancor meno chiaro è come sia possibile determinare quali materie restino affidate alla competenza regionale: ciò vale anche per le Regioni speciali, in forza della “clausola di maggior favore” contenuta nell’art. 10 della legge cost. 1/2003. È vero che, in linea di principio, alle Regioni spettano tutte le materie non attribuite, in via esclusiva o concorrente, allo Stato, ma ciò crea problemi di delimitazione dei confini e delle responsabilità difficilissimi da risolvere. Rovesciare la tecnica di enumerazione delle competenze ha quindi avuto una vistosa conseguenza sotto il profilo delle tecniche di definizione delle materie: mentre nel vecchio ordinamento il trasferimento delle funzioni alle Regioni (e agli enti locali) significava staccare un mattone preciso dall’edificio complessivo delle funzioni pubbliche, tutte in principio attribuite allo Stato, oggi l’edificio non c’è più; esistono le macerie della vecchia enorme legislazione di settore, che continua ad operare in attesa della legislazione regionale, ed esistono alcuni schizzi progettuali del nuovo fabbricato delle competenze statali, tutti o quasi ancora da tradurre in progetto operativo. Oggi non dovrebbe essere più sostenibile che, *“se per materia si intende ciò che è oggetto di disciplina, nessuna materia può dirsi interamente sottratta alla fonte statale”*⁴: ma ciò solo se si dà bado allo schizzo di progetto contenuto nel riformato art. 117.

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

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

⁴ Così Crisafulli, citato dal L.PALADIN, *Op. cit.*, 7.

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

2. Ragionare per politiche, non per materie

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

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

Il problema è però che queste materie “dinamiche” urtano contro la statica delle strutture burocratiche. Non solo i decreti di trasferimento risentono della organizzativa amministrativa delle competenze, ma anche le leggi: e non solo quelle statali, perché del fenomeno risente anche la legislazione regionale. Le leggi sono preparate per lo più dagli uffici dell'esecutivo, depositari delle conoscenze

necessarie e dell'esperienza "di settore". Ma ciò favorisce una visione statica, circoscritta alle competenze attribuite, legata alla "materia". Spesso le leggi regionali hanno seguito gli alvei segnati dalla legislazione statale precedente, hanno "ministerializzato" le competenze, le politiche, la legislazione.

Non è un caso che le Regioni poco siano ancora riuscite a fare nelle "nuove materie" indicate nell'elenco della competenze concorrenti: mancano spesso le strutture amministrative e i "modelli legislativi" forniti dalla legislazione statale. Ancor di più ciò si avverte nelle c.d. "materie residuali", quelle cioè che l'art. 117.4 Cost. riconosce, senza distinguerle, alla competenza del legislatore regionale. Tra esse vi sono ovviamente le "vecchie" materie concorrenti (il "turismo", l'"artigianato", il "commercio" ecc.), tutte alimentate dalle consolidate strutture amministrative di settore. Ma come può la Regione affrontare temi legislativi del tutto nuovi, o politiche che richiedano una visione "dinamica" e i cui obiettivi non rientrano tutti o in prevalenza nell'orizzonte delle competenze delle strutture amministrative attuali?

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

3. Gli obiettivi dell'incontro

Non stupisca che nessuna delle materie classiche del settore organico "sviluppo economico" sia oggetto di una relazione nel nostro convegno. È una scelta deliberata. Lo "sviluppo economico", ha osservato la Corte costituzionale, non è una materia: "la locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie"⁶. Per una volta cerchiamo di dimenticare la divisione delle materie e ragioniamo di una "politica", anzi di "politiche" di sviluppo; dimentichiamo il problema della divisione delle attribuzioni legislative tra Stato e Regione e ragioniamo di obiettivi: questo è lo spirito che ha guidato l'organizzazione dell'incontro.

I temi prescelti hanno tutti una caratteristica comune, non sfiorano le materie che tradizionali sono rubricate come "sviluppo economico". Tuttavia esse giocano un ruolo importante in un "politica" di sviluppo. L'istruzione universitaria e la ricerca

⁶ Sent. 165/2007.

scientifico (di cui parla il prof. G. Demuro) sono materie su cui la Regione vanta un certo numero di competenze e sono voci decisive della competitività dell'economia italiana. L'alimentazione (che verrà trattata dal prof. Paolo Borghi) è una (confusa) competenza concorrente, ma è anche una delle prime voci dell'economia regionale quasi in ogni parte d'Italia. Quanto le politiche del lavoro (di cui ci parlerà la prof. M. Brollo) possano influenzare lo sviluppo economico è fin troppo evidente; forse meno evidente, ma certo non meno rilevante è la rilevanza che riveste la politica dei servizi pubblici (ce ne parlerà il prof. Piperata) sia sul piano delle risorse economiche sia sull'attrattività dei territori.

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

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

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

del prof. Merloni, con cui si chiuda questa parte iniziale del nostro incontro. Incontro di cui alla fine tireranno le somme le considerazioni finali del prof. Sergio Bartole.