

**TUTELA DELLA CONCORRENZA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA  
AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE:  
VERSO UN NUOVO RITAGLIO RESTRITTIVO DELLE COMPETENZE REGIONALI E  
LOCALI NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE?**

di Sarah Gentile

(dottoressa di ricerca in Diritto pubblico dell'economia presso l'Università degli Studi di Bari – titolare di un contratto integrativo di docenza nell'ambito del Corso di diritto pubblico dell'economia della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Lecce)

*1. Introduzione*

Nell'aprile dello scorso anno, con la sentenza n. 134 del 2005<sup>1</sup>, la Corte Costituzionale è tornata a pronunciarsi su di una problematica per alcuni versi, come si vedrà, già affrontata nella ben nota e più volte commentata sentenza n. 14 del 2004<sup>2</sup> relativa all'impiego di finanziamenti pubblici da parte dello Stato in materie di competenza legislativa di tipo residuale - agricoltura e pesca - mediante l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata.

La decisione in commento, aggiungendo alcuni elementi di novità alle principali tesi argomentative a sostegno della pronuncia richiamata, offre interessanti spunti di riflessione al fine di svolgere brevi considerazioni di carattere generale sul ruolo che la "programmazione negoziata" riveste nel rapporto tra intervento pubblico statale in economia e politiche economiche di sviluppo regionale così come tipizzato all'indomani della riforma costituzionale ed alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale sull'argomento che qui si esamina.

*2. La diversa formulazione letterale delle disposizioni legislative censurate inerenti la gestione statale di risorse economiche destinate al finanziamento di alcuni strumenti di programmazione negoziata.*

---

<sup>1</sup> Corte Cost., 6 aprile 2005, n. 134, in *Giur. Cost.*, n.2/2005, pag. 1119 ss., con nota redazionale di F. SACCO pag. 1125 ss., e con osservazioni di L. CASSETTI. *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, ivi, pag. 1127 ss.

<sup>2</sup> Corte Cost., 13 gennaio 2004, n.14, in *Giur. Cost.*, n.1/2004, pag. 237 ss., con osservazioni critiche di A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono una forma di tutela della concorrenza?*, ivi, pag. 259 ss.; G.P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, ivi, pag. 265 ss.; C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, ivi, pag. 277 ss. Tra i primi commenti 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), n.5/2004; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, n.4/2004, pag. 990 ss. e F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, ivi, pag. 1014 ss.; F. SACCO, *Competenze trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della "tutela della concorrenza") della Corte Costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) del 4/02/2004; M. BARBERO, *Materie trasversali e federalismo fiscale: il caso della tutela della concorrenza*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); S. CALZOLAIO, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in *Giur. Italiana*, n.3/2005, pag. 460 ss.; CINTI P.A. e SAVINI G., *L'attività normativa statale e la "tutela della concorrenza", brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. n. 14/2004*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); P. GIARDA, *Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza n. 14/2004 della Corte Costituzionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Con la sentenza 134 del 2005, la Consulta risolve unicamente il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 18 e 19 della legge finanziaria 2004<sup>3</sup> sollevato in via diretta dalla Regione Emilia - Romagna in riferimento agli art. 117, 118 e 119 della Costituzione<sup>4</sup>.

Nello specifico il comma 18, art. 4, l.f. 2004, trasferisce dallo stato di previsione del Ministero delle Attività Produttive allo stato di previsione del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali le risorse di cui all'art. 67, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (*ovvero l'ammontare dei finanziamenti revocati dal CIPE per iniziative di programmazione negoziata nel settore agroalimentare e della pesca*, accertati al 31 dicembre di ogni anno e pertanto ancora disponibili)<sup>5</sup> nonché quelle relative agli interventi di cui all'art. 11 del d. l. 8 luglio 2002, n. 138 (*in materia di contributi per gli interventi in agricoltura*, accertate al 31 dicembre di ogni anno e pertanto ancora disponibili)<sup>6</sup>.

Il successivo comma 19, art. 4, l.f. 2004, assegna le suddette risorse al finanziamento di "nuovi contratti di programma nei settori agricolo e della pesca", a differenza di quanto disposto dall'art. 67, comma 1, l.f. 2002, che destinava le medesime al finanziamento "di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il medesimo settore attivabili e finanziabili su tutto il territorio nazionale".

Infine, il comma 19, art. 4, l.f. 2004, prevede che, nei limiti delle risorse rese così disponibili, sia il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali a sottoporre annualmente all'approvazione del CIPE i contratti di programma nei settori agricolo e della pesca, diversamente da quanto previsto dal comma 2 dell'art. 67, l.f. 2002, alla stregua del quale è con decreto del Ministro delle Attività Produttive, di concerto con il Ministro delle Politiche Agricole e Forestali e previa delibera del CIPE, che sono predisposti i contratti di programma ed emanati bandi di gara per patti territoriali nei settori di cui si discute.

Per la Corte l'art. 4, comma 18 e 19, l.f. 2004, pur in presenza delle su indicate differenze, riferendosi alle "medesime risorse, ed alle medesime finalità a cui si riferiva l'art. 67, comma 1 e 2, l.f. 2002" ripropone "la medesima disciplina sostanziale"<sup>7</sup> già oggetto di giudizio innanzi alla Corte con la nota sentenza n. 14 del 2004<sup>8</sup>.

### 3. Gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia di programmazione negoziata.

#### 3.1. Il precedente. Il fondamento costituzionale dell'intervento statale in materia: la tutela della concorrenza in senso "dinamico".

Con la sentenza n. 14 del 2004 la Corte, seguendo "un'opzione interpretativa in alcun modo giustificata dal diritto comunitario, peraltro invocato in modo del tutto insufficiente"<sup>9</sup>, individua

<sup>3</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*, in *Gazz. Uff.* n. 299 del 27 Dicembre 2003 - S. O. n. 196.

<sup>4</sup> Riservandosi di affrontare in seguito e con separate pronunce le ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge finanziaria sollevate con lo stesso ricorso.

<sup>5</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*, in *Gazz. Uff.* n. 301 del 29 dicembre 2001 - S. O. n. 285.

<sup>6</sup> Legge 8 agosto 2002, n. 178, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto - legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate*, in *Gazz. Uff.* n. 187 del 10 agosto 2002 - S.O.

<sup>7</sup> Corte Cost., n. 134 del 2004, Considerato in diritto, punto 2.3.

<sup>8</sup> Corte Cost., n. 14 del 2004, Ritenuto in fatto, punto n. 5; 6; 7 e 7.1; Considerato in diritto, punto 8 e 8.1.

<sup>9</sup> Così R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, op. cit, pag. 1011. La Corte, presupponendo che nel diritto comunitario le regole della concorrenza non sono limitate all'attività sanzionatoria della normativa antitrust ma comprendono il regime di aiuti riguardanti i vari settori produttivi - come confermato, a suo dire, dalla sistematica del Trattato CE che annovera la disciplina degli "aiuti di Stato" all'interno del titolo VI capo I rubricato "Regole di Concorrenza" - afferma che la nozione di diritto interno

nell'art. 117, secondo comma, lett. e), il fondamento costituzionale di un intervento pubblico statale in economia non solo di tipo "statico" o "regolativo" come "garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto", ma anche "dinamico" o "diretto" che "giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali" ritenendolo legittimo, alla luce del nuovo riparto di competenze del 117 Cost., tutte le volte in cui esso abbia una "rilevanza macroeconomica attinente allo sviluppo dell'intero paese ed idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale" e lasciando alla competenza regionale "gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale"<sup>10</sup>.

La competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), si configura così "titolo di competenza funzionale" che "non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni". Al fine di evitare il paventato rischio di "vanificare lo schema di riparto dell'art. 117" la Corte precisa che "è la stessa conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze a dipendere strettamente dalla ragionevolezza della previsione legislativa"; in definitiva "ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), non potrà essere negata"<sup>11</sup>.

La Corte, sulla base della ricostruzione logica or ora richiamata, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, l.f. 2002, proposta in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost.<sup>12</sup>, ovvero i medesimi parametri costituzionali che, come si sottolineerà tra breve, si assumono violati nella sentenza in commento.

Nella decisione la Corte non segue *in toto* le argomentazioni utilizzate dalla difesa erariale<sup>13</sup> ma a) giustifica la competenza "del Ministero delle Attività Produttive, di concerto con il Ministero

---

non può non riflettere quella operante in ambito comunitario ed abbracciare, oltre ai rapporti concorrenziali, interventi promozionali dello Stato, come confermato dalla sistematica, questa volta, dell'art. 117, secondo comma, ove sono accorpati gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese. L'Autore critica fortemente la logica ricostruttiva alla base dell'accezione "dinamica" che avrebbe la competenza trasversale "tutela della concorrenza" all'interno del nostro ordinamento in quanto, "contrariamente a quanto affermato dalla Corte costituzionale, le disposizioni comunitarie in materie di aiuti di Stato di cui agli artt. 87 e ss. non sono certo idonee a fondare delle competenze in capo agli Stati, ma a limitare, se non a indirizzare, l'esercizio di competenze, ammesso che siano *aliunde* fondate" inoltre "i profili relativi all'intervento pubblico nell'economia per porre rimedio a situazioni di squilibrio economico e sociale, sono qualificati a livello comunitario non nella politica della concorrenza, ma nelle politiche regionali e sociali (in part. Artt. 135 e ss., e 158 ss. del Trattato CEE)". Sul "confronto inappropriato con la politica comunitaria" si veda anche L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, op. cit, pag. 5 ss.

<sup>10</sup> Corte Cost., n. 14 del 2004, Considerato in diritto, punto 4. Per la Corte l'intervento statale si giustifica per la sua "rilevanza macroeconomica" quando si è in presenza di "specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale."

<sup>11</sup> Corte Cost., n. 14 del 2004, Considerato in diritto, punto 4.1. Il controllo di costituzionalità diretto a verificare che gli interventi del legislatore abbiano effetti così rilevanti sull'economia da trascendere l'ambito regionale è quindi svolto alla luce dei parametri di "ragionevolezza" e "proporzionalità" degli interventi stessi rispetto agli obiettivi attesi.

<sup>12</sup> Corte Cost. n. 14 del 2004, Ritenuto in fatto, punto 5. Per le Regioni ricorrenti "la norma, nel prevedere che i finanziamenti revocati dal CIPE per la programmazione negoziata ad iniziative nel settore dell'agricoltura e della pesca siano assegnati al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma nel settore agricolo, regolerebbe una materia assegnata alla potestà legislativa residuale della Regione" inoltre, "nella parte in cui disciplina un'attività di programmazione negoziata in agricoltura che fa capo all'amministrazione statale, la disposizione censurata disattenderebbe il criterio di riparto delle funzioni amministrative previsto dall'art. 118 Cost". Infine "in una materia di competenza regionale, qual è l'agricoltura, il rispetto delle competenze regionali avrebbe imposto il trasferimento delle risorse finanziarie disponibili alle Regioni, alle quali sarebbe poi spettato disciplinare la procedura per l'erogazione delle risorse agli aventi diritto."

<sup>13</sup> Corte Cost., n. 14 del 2004, Ritenuto in fatto, punto 6; 7 e 7.1. Per l'Avvocatura l'art. 67, l.f. 2002, è una "norma finalizzata alla diretta applicazione di norme comunitarie che sarebbero espressione della potestà legislativa esclusiva

delle Politiche Agricole e Forestali” a destinare fondi, che si assumono di competenza statale in quanto amministrati dal CIPE, per la predisposizione di contratti di programma ed emanazione di patti territoriali nel settore agricolo e della pesca in quanto “la peculiarità delle iniziative promosse dallo Stato è che si riferiscono *all'intero territorio nazionale* nei limiti e nella misura in cui ciò sia possibile dalla disciplina comunitaria”; b) afferma che trattasi di iniziative “inserite nel quadro complessivo della programmazione comunitaria degli aiuti con finalità di coesione economico-sociale, coinvolgono i *rapporti dello Stato con l'Unione europea* e richiedono una visione degli assetti del mercato nazionale del quale sono intese a rafforzare l'efficienza”; c) ascrive l'intervento dello Stato alle funzioni legislative statali relative alla tutela della concorrenza ed alla “*perequazione delle risorse finanziarie*” per la “la non irragionevolezza dell'obiettivo di rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema”. Tale “obiettivo”, prosegue la Consulta, “è infatti perseguito dal legislatore attraverso una strumentazione programmatica diretta a favorire una trama di processi localizzati di sviluppo provvisti, in virtù del loro congiunto realizzarsi, di un plusvalore sistematico”<sup>14</sup>. La Corte si affretta a precisare altresì che “non rileva ai fini della presente decisione il fatto che, successivamente, sotto la spinta di istanze autonomistiche, *i finanziamenti revocati dal CIPE debbano essere utilizzati obbligatoriamente all'interno del territorio regionale e non più sull'intero territorio nazionale* (delibera CIPE 25 luglio 2003, n. 26/2003, adottata sulla base degli artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e a seguito di accordo in sede di Conferenza unificata del 15 aprile 2003 per il coordinamento della *regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale*). Con tale decisione lo Stato ha scelto di non più esercitare in questa materia quella funzione di riequilibrio generale di cui la disposizione censurata era espressione, senza che ciò comporti l'illegittimità della precedente opzione legislativa”<sup>15</sup>.

3.2. *La sentenza n. 134 del 2005. La programmazione negoziata come “strumento di politica economica”.*

Nel giudizio in commento, a sostegno della propria posizione<sup>16</sup>, oltre a richiamare la giurisprudenza costituzionale con la quale la Corte ha escluso la legittimità di un intervento

---

statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett.a)”. A tal proposito si osserva che il Consiglio di Stato, con parere favorevole Adunanza generale del 25 febbraio 2002, n. 2/03, ha ritenuto legittime le disposizioni in oggetto, pur riconoscendone il carattere cedevole nei confronti della successiva eventuale normativa regionale. Sempre per l'Avvocatura, varrebbe ad escludere che possa determinarsi una lesione delle competenze regionali in materia la circostanza che le funzioni conferite con le norme impugnate devono essere necessariamente esercitate d'intesa con le Regioni. Inoltre, la materia agricoltura, per gli aspetti presi in esame dall'art. 67, è “coperta” dagli orientamenti comunitari in materia di Aiuti di Stato, pertanto si verterebbe nella materia “rapporti dello Stato con l'Unione Europea” e di “perequazione delle risorse finanziarie” oggetto di legislazione statale esclusiva. Le Regioni osservano, da un lato, che “non è indicato a quali norme comunitarie verrebbe data applicazione” e dall'altro “che tale attuazione spetta alle Regioni nelle materie di loro competenza”. Inoltre si nega che “la competenza statale derivi dal fatto che la disposizione prevede la destinazione di fondi statali amministrati dal CIPE, in quanto le relative risorse spetterebbero, dopo la riforma del titolo V, alle Regioni medesime”.

<sup>14</sup> Corte Cost., n. 14 del 2004, Considerato in diritto, punto 8.1. In sostanza si ritiene legittima una competenza così ampia, quale quella “esclusiva statale”, che nello specifico caso si concretizza nella riprogrammazione di risorse finanziarie revocate ad iniziative di programmazione negoziata per finanziare “nuovi” patti territoriali e contratti di programma sull'intero territorio nazionale in materie di competenza esclusiva regionale, senza vanificare lo schema di riparto di cui all'art. 117 Cost.

<sup>15</sup> Corte Cost., n. 14 del 2004, Considerato in diritto, punto 8.1.

<sup>16</sup> Corte Cost., n. 134 del 2005, Considerato in diritto, punto 1.1. Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata, “nel prevedere una gestione accentrata di risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca, non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni e, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello

finanziario statale in materia di competenza legislativa regionale poiché “ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze”<sup>17</sup>, la Regione richiama proprio la sentenza n. 14 del 2004 ovvero la sentenza con la quale la Corte ha dichiarato legittima quella che ritiene essere la “medesima disciplina sostanziale” riprodotta dall’art. 4, l.f. 2004, nel presupposto che i contratti di programma e i patti territoriali cui fa riferimento l’art. 67, l.f. 2002, si riferiscono “all’intero territorio nazionale”, diversamente da quanto dispongono i comma 18 e 19 dell’art. 4 sopra citato, i quali “non fanno alcun riferimento ad un essenziale “rilievo nazionale” delle iniziative di cui si discute.”<sup>18</sup>

A sostegno della propria posizione la ricorrente richiama nuovamente la delibera del CIPE del 25 luglio 2003 in tema di “Regionalizzazione dei Patti Territoriali e Coordinamento Governo, Regioni e Province Autonome per i Contratti di Programma”<sup>19</sup> con la quale, come meglio si esaminerà a breve, è stato trasferito alle Regioni il compito di riprogrammare le risorse “revocate” ad altre iniziative di programmazione negoziata, ovvero le risorse di cui all’art. 67, l.f. 2002, e 4, comma 18 e 19, l.f. 2004 di cui si discute.

Per la Corte le “uniche differenze” che caratterizzano l’art. 4, l.f. 2004, rispetto all’art. 67, l.f. 2002 - ovvero “la concentrazione in capo al Ministero Politiche Agricole e Forestali” del potere di sottoporre al CIPE l’approvazione dei contratti di programma, ad esclusione dei patti territoriali, ed “il mancato espresso riferimento alla possibilità di attivare i contratti sull’intero territorio nazionale” - non si ritengono “poi così rilevanti” in quanto, si afferma, “l’elemento significativo” che giustifica “la dimensione macroeconomica dell’intervento previsto dalla nuova disciplina è assicurata, come nel caso dell’art. 67 della legge n. 448 del 2001, dallo strumento usato (cfr. sent. n. 272 del 2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, i quali, come è noto, hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più lata nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. E non è senza significato che la programmazione negoziata rientri tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004-2007. Si tratta di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato”<sup>20</sup>. La Corte conclude ribadendo che a nulla vale richiamare la delibera di regionalizzazione in quanto “le disposizioni legislative impugnate vanno valutate ex se (cfr. sent. n. 14 del 2004) senza che possa assumere alcun rilievo, ai fini del giudizio di costituzionalità *le modalità con le quali esse vengono attuate sul piano amministrativo*”<sup>21</sup>.

#### 4. L'imprecisa valutazione della “lata nozione di programmazione negoziata” e della “rilevanza macroeconomica” degli obiettivi di sviluppo economico perseguiti attraverso i

---

Stato nella previsione e gestione del fondo, non prevederebbero la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell’approvazione dei contratti di programma”.

<sup>17</sup> Corte Cost., n. 134 del 2005, Ritenuto in fatto, punto n.3. Ovvero la sentenza Corte Cost., 5 novembre 2004, n. 320 sulla quale M. BARBERO, *Federalismo fiscale: dalla Consulta una sentenza con molte conferme, alcune precisazioni e qualche anticipazione (Note a Corte Cost. n. 320/2004)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/04, e la sentenza Corte Cost., 28 gennaio 2005, n. 51. Come osserva M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d’insieme*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) del 22 aprile 2005, con la sentenza n. 320/04 la Corte censura la previsione di fondi statali vincolati finalizzati all’erogazione di aiuti alle imprese in materie di competenza regionale residuale negando la possibilità di ricondurre l’erogazione di risorse aggiuntive e interventi speciali nei confronti di Regioni ed enti locali alla tutela della concorrenza, neppure interpretandola nella lata accezione “dinamica” accolta dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>18</sup> Corte Cost., n. 134 del 2005, Ritenuto in fatto, punto 1.4.

<sup>19</sup> In *Gazz. Uff.* del 16 settembre 2003, n. 215.

<sup>20</sup> Corte Cost. n. 134 del 2005, Considerato in diritto punto 2.3.

<sup>21</sup> Corte Cost. n. 134 del 2005, Considerato in diritto punto 2.3.

*“singoli” strumenti di programmazione negoziata all’indomani della costituzionalizzazione della “regionalizzazione del sistema economico - produttivo”.*

Le argomentazioni utilizzate dalla Consulta non appaiono completamente condivisibili.

Si ritiene che in entrambe le sentenze, ed in maniera più incisiva nella sentenza n. 134 del 2005, la Corte annoveri lo “strumento” della programmazione negoziata alla “competenza funzionale” di cui all’art. 117 Cost., secondo comma, lett.e), oltre che sulla base di argomentazioni di carattere generale a fondamento dell’aspetto “dinamico” della tutela della concorrenza – ovvero sull’inesatta assimilazione tra tutela della concorrenza e politiche attive di sostegno che, come prima esaminato, non trova effettivo radicamento nel diritto comunitario; sulla volontà della Consulta di far coincidere “la dimensione territoriale degli interessi o dei problemi affrontati con la dimensione statale della relativa competenza”<sup>22</sup> (sent. n. 14 del 2004), ed infine sulla volontà di far convergere nella nozione di tutela della concorrenza tutti gli interventi legislativi volti a “promuovere” l’assetto concorrenziale di una materia anche se di competenza regionale<sup>23</sup> (sent. n. 134 del 2005) – altresì adoperando argomentazioni che si fondano su di una imprecisa valutazione concettuale della programmazione negoziata in sè che, di riflesso, travolgono il sistema di riparto dei ruoli legislativi ed amministrativi in materia di programmazione negoziata all’indomani della riforma del titolo V.

#### *4.1. Sulla definizione di programmazione negoziata.*

La programmazione negoziata è tradizionalmente definita “la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione d’interventi diversi, riferiti ad un’unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *le Regioni*, n.4/2004, pag. 1016 e 1018. La Corte pare “dare per scontato che laddove il trattato CEE parla di ‘aiuti di Stato’ intenda riferirsi sempre e soltanto agli Stati in quanto tali, anche dal punto di vista del loro ordinamento costituzionale interno mentre è ben noto che il principio – base del diritto comunitario è l’indifferenza della Comunità per l’organizzazione costituzionale interna degli Stati e dunque per gli effetti e le conseguenze che il riferimento comunitario fa agli Stati, considerati come i soli interlocutori della Comunità rispetto alla distribuzione delle competenze interne a ciascun ordinamento”. La prospettiva in cui si muove la Corte è quella “tipica della logica che ha sorretto per tanti anni la giurisprudenza della Corte in materia di interesse nazionale, che la porta infatti, in questo caso come in altri, a ricercare ogni mezzo argomentativo e ricostruttivo che consenta di reintrodurre di fatto il concetto di interesse nazionale quale fondamento essenziale dell’ambito della competenza statale.” Molta parte della dottrina protende per la “non attuale sussistenza” e quindi per la “non utilità del limite e del criterio (aggiuntivo) dell’interesse nazionale” se si guarda alla “scelta concettuale e sistematica espressa nel nuovo art. 117 secondo comma” che lascia allo Stato “valori costituzionali da rispettare e garantire” in suscettibili di frazionamento territoriale”, così G. CAIA, *L’unificazione del nuovo sistema costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di) *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Maggioli, 2003, pag. 145; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *le Regioni*, n.6/2001, pag. 1251; R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Sugli effetti della giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di interesse nazionale sul nostro ordinamento ampiamente F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale e la sua incidenza sull’autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Cacucci, Bari, 1992, pag. 105 ss.

<sup>23</sup> In questa prospettiva la sentenza 27 luglio 2004, n. 272, in tema di servizi pubblici locali commentata da T. TESSARO, *Miti e no: l’Idra di Lerna e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (commento a Corte Cost., sent. 27 luglio 2004, n. 272)* su [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2004, n. 7/8, e da 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*, n.1/2005 pag. 262 ss; E. ROLANDO, *Servizi pubblici locali in continuo movimento e novità in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni nella “materia trasversale” della tutela della concorrenza*, in *Giur. Italiana*, n.4/2005, pag. 838 ss.

<sup>24</sup> Art. 2, comma 203, lett. a), Legge 23 dicembre 1996, n. 662, “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, in *Gazz. Uff.*, 28 dicembre 1996, S.O. n. 303, che ripropone l’originaria definizione della programmazione negoziata di cui

Essa deve essere identificata come un “metodo” e/o una “tecnica di concertazione”<sup>25</sup> – che si concretizza nell’attuazione di singole figure negoziali di cui a breve si dirà – attraverso la quale i soggetti pubblici tra loro o i soggetti pubblici ed i soggetti privati, in ossequio ai principi della cooperazione interistituzionale<sup>26</sup> e della concertazione<sup>27</sup>, pervengono alla elaborazione e realizzazione di un obiettivo che è appunto quello di “accelerare” il processo di sviluppo territoriale

---

all’ art. 1, comma 1, lett.b), Legge 7 aprile 1995, n. 104, “Conversione in legge del decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32, recante disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale nonché per l’avvio dell’intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale” in *Gazz. Uff.* 10 aprile 1995, n.84. La disciplina della programmazione negoziata appare per molti aspetti poco organica in quanto contenuta in molteplici fonti normative. Le due leggi sopra citate costituiscono le due fonti di rango primario principali che disciplinano la programmazione negoziata. Con l’art. 2, comma 206, legge n. 662 del 1996, il legislatore ha attribuito al CIPE il potere di deliberare “le modalità di approvazione”, “gli eventuali finanziamenti” degli strumenti di programmazione negoziata e “definire altresì ulteriori tipologie della contrattazione programmata disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo.” In virtù del suddetto articolo sono state emanate una serie di delibere CIPE tra le quali la delibera 21 marzo 1997 “Disciplina della programmazione negoziata”, che ha integrato e completato la disciplina legislativa. Per un primo commento della delibera R. GALLIA, *La nuova disciplina della “Programmazione Negoziata”*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, n. 1/1997, pag. 9 ss.

<sup>25</sup> In questo senso, R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, n.3/4 1999, pag. 444; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, pag. 13 ss.; G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 2000, pag. 79; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all’economia* Vol. I, *Incidenza dei rapporti economici sull’organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti*, Giappichelli, 1999, pag. 111. Originariamente prevista “ai fini dell’attuazione della politica di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale” è stata estesa, con delibera CIPE del 1997, “a tutti gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali, delle province autonome nonché degli enti locali” fermo restando il finanziamento pubblico solo per le aree economicamente depresse. G.M. ESPOSITO *La nuova organizzazione amministrativa dell’intervento pubblico. Procedura della programmazione negoziata*, Giappichelli, 2001, pag. 59 e 60, osserva che “alla base dell’estensione dello strumento dell’accordo tra pubblico e privato in materia di sviluppo economico a tutto il territorio nazionale” vi sia la “volontà di recuperare e utilizzare le potenzialità del nuovo modello negoziale di programmazione sotto il profilo del coordinamento, dell’efficienza, dell’efficacia e, in generale, dello snellimento dell’azione amministrativa”.

<sup>26</sup> Resa necessaria dall’ afferinarsi del pluralismo caratterizzante lo Stato moderno e dall’esigenza di ricercare modelli procedurali di raccordo nell’esercizio dell’azione amministrativa che hanno dato vita alla progressiva democratizzazione dell’azione amministrativa ed al consequenziale indebolimento dei tradizionali principi della unilateralità ed autorità dell’agire amministrativo. Il suddetto scenario ha interessato anche le politiche di sviluppo a sostegno del Mezzogiorno determinando la crisi della programmazione “unilaterale” e favorendo la contemporanea affermazione di una programmazione “contrattata” con i soggetti privati. Sul ruolo dell’accordo di programma nell’evoluzione della politica di sviluppo a sostegno del mezzogiorno G. DI GASPARE, *L’accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *le Regioni*, n.2/1988, pag. 278 ss. Più in generale sulla evoluzione della legislazione in materia di politiche di sviluppo a favore del Mezzogiorno M. ANNESI – C. MODICA, *Intervento pubblico nel Mezzogiorno*, vol. XVIII, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam 1992, pag. 462 ss.; M. ANNESI, *La nuova organizzazione di governo preposta all’azione per le aree depresse*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, n.2/1998, pag. 483 ss. Sull’attività amministrativa consensuale in generale G. PERICU, *L’attività consensuale dell’ amministrazione pubblica*, in L. MAZZAROLI, G.PERICU, A.ROMANO, F.G. ROVERSI MONACO, F.G. SCOLA (a cura di) *Diritto amministrativo*, Monduzzi, 1990, pag. 1625 ss. Sulla nascita dello Stato pluriclasse, espressione di una società a struttura poliarchia caratterizzata dalla corporativizzazione del potere M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986.

<sup>27</sup> Con l’affermazione del principio di c.d concertazione nasce il c.d sviluppo “bottom up” in base al quale le scelte di sviluppo locale e la produzione di iniziative imprenditoriali sono determinate non dall’amministrazione centrale ma dal basso, a livello locale. In questo mutato contesto, appare evidente come attraverso questa metodologia le forze della società civile regionale e locale diventano protagoniste delle scelte di politica economica. Ciò porta alla costituzione di quella “nuova classe dirigente locale, detta anche Società di Mezzo” considerata il vero anello mancante per uno sviluppo economico duraturo. Così G. DE RITA – A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Teoria e pratica dei Patti Territoriali*, Bollati Boringheri, 1998, pag. 22.

per creare “condizioni favorevoli ad una nuova crescita economica ed occupazionale”<sup>28</sup>, anche al fine di coordinare, tra l’altro, l’azione di sostegno finanziario nelle aree economicamente più arretrate con i principi alla base della politica di coesione economica e sociale della Comunità<sup>29</sup>.

Come giustamente osservato “è per via legislativa che, definendo come ‘concordata’ e ‘consensuale’ la programmazione ‘negoziata’, le amministrazioni autolimitano vicendevolmente, e secondo la regola operativa della reciprocità, il proprio potere discrezionale” sia nelle relazioni intersoggettive tra soggetti pubblici che nei rapporti con i soggetti privati, “vincolando, in questo modo, la successiva attività provvedimentale, o comunque esecutivo-applicativa di loro competenza”<sup>30</sup>.

La scelta del legislatore è una scelta “istituzionale, e dunque politica, di tipo garantistico”; in sostanza, “ se la programmazione ‘negoziata’ ha un senso, esso è costituito dal fatto che la pianificazione autoritativa tradizionale è sostituita da un procedimento programmatico a carattere consensuale (almeno negli intenti del legislatore), dal quale dovrà derivare un risultato finale condeterminato, alla cui definizione hanno concorso tutti i soggetti che sono parti del procedimento medesimo”; essa è ‘negoziata’, anziché autoritativa, anche allo scopo di coinvolgere preventivamente intorno a comuni progetti e finalità di pianificazione tutti, o quasi tutti, gli attori istituzionali e sociali perché il consenso è ormai apoditticamente assunto come un *valore*, come un valore in se stesso, quasi a prescindere dal risultato concreto cui esso consente di pervenire”<sup>31</sup>.

Attraverso questo “metodo” si coordinano le “competenze” in materia di sviluppo economico ormai in gran parte demandate alle Regioni, alle autonomie locali ed anche alla società civile.

Non può non tenersi presente che la programmazione negoziata nasce soprattutto per concretizzare un maggior coinvolgimento, nei processi normativi relativi allo sviluppo economico,

---

<sup>28</sup> L’interesse sotteso alla legislazione in materia di programmazione negoziata è, in via principale, l’interesse generale allo sviluppo economico. La delibera del CIPE 21 marzo 1997, adottata in virtù dell’art. 2, comma 206, legge 24 dicembre 1996, n. 66, in premessa, specifica che l’obiettivo della programmazione negoziata “è quello di accelerare i processi di sviluppo territoriale attraverso una più stretta collaborazione tra Governo, Regioni e Province autonome, tale da consentire che le politiche di intervento dirette di tali soggetti e quelle autonomamente decise da altri soggetti pubblici o privati siano orientate verso una efficace realizzazione di interventi complessi da attuarsi mediante tipologie negoziali che, pur distinguendosi per le diverse ricadute territoriali e per i differenti soggetti intervenienti, siano considerate come un complesso unitario che concorre alla creazione di condizioni favorevoli ad una crescita economica ed occupazionale”.

<sup>29</sup> Come osservato da R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l’evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall’intervento straordinario nel Mezzogiorno all’intervento ordinario nelle aree depresse.*, op. cit., pag. 353, l’introduzione in Italia dei principi comunitari per l’impiego dei Fondi Strutturali dell’Unione Europea (ovvero principio di concertazione, partenariato, programmazione integrata, decentramento, co-finanziamento o addizionalità) e le problematiche “poste dalla necessità di concepire gli aiuti comunitari come complementari e non sostitutivi dei fondi nazionali e regionali, dall’obbligo di concorrere con cofinanziamenti nazionale e/o regionali alla attivazione delle risorse comunitarie e di garantire il rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi, con la conseguente necessità indilazionabile di attivare adeguate norme e procedure per programmare gli investimenti, valutare i progetti, avviarli e monitorare la loro realizzazione, hanno trovato applicazione normativa in tempi successivi, con approfondimenti diversi, nei provvedimenti che hanno accompagnato il passaggio dall’intervento straordinario nel Mezzogiorno all’intervento ordinario nelle aree depresse”. In particolare sui principi fondamentali sulla base dei quali si incentra il funzionamento dei fondi strutturali europei, A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1997, pag. 2923 ss; M. MARINO, *La nuova fase di programmazione comunitaria (2000 – 2006) dei Fondi strutturali per le aree in ritardo di sviluppo dell’Europa*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, n. 4/1998; G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell’Unione Europea*, op. cit., pag. 11ss.

<sup>30</sup> R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” tra pubblico e privato*, op. cit., pag. 437; Sui problemi connessi alla vincolatività degli accordi di programmazione negoziata, ID., *Pubblica Amministrazione tra autorità e consenso: dalla “specialità amministrativa” a un diritto amministrativo di garanzia?*, in *Dir Amm.*, 1997, pag. 225 ss.

<sup>31</sup> R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” tra pubblico e privato*, op. cit., pag. 440.

delle istituzioni pubbliche locali e delle forze economiche e sociali in ossequio al c.d. “regionalismo economico”, trionfante in Italia come linea di indirizzo politico degli anni novanta”, che ha previsto la tendenziale “ridefinizione in chiave federalistica (essendo il federalismo il nuovo imperativo categorico)” del “governo dell’economia” perseguendo “obiettivi di cooperazione” fra lo Stato, Regioni ed enti locali e di “concertazione fra questi ultimi e le parti sociali” nel “presupposto che, da soli, né i soggetti pubblici né quelli privati abbiano le capacità e le risorse sufficienti al perseguimento delle finalità di sviluppo economico, indicate dalle istituzioni (comunitarie europee e nazionali)”<sup>32</sup>.

E’ l’inadeguatezza degli apparati burocratici centrali a rispondere ai bisogni degli operatori economici immersi in una dimensione globale competitiva “su base regionale”<sup>33</sup> che ha comportato, sul piano amministrativo, l’attuazione del c.d federalismo amministrativo a costituzione invariata ed la contestuale implementazione, all’interno del nostro ordinamento, del principio di sussidiarietà nella sua duplice valenza verticale ed orizzontale nonché dei principi di differenziazione ed adeguatezza<sup>34</sup> e, sul piano normativo, l’avvio del processo di c. d. “regionalizzazione dello sviluppo

<sup>32</sup> F. COCOZZA *Profili di diritto costituzionale applicato all’economia* Vol. I, *Incidenza dei rapporti economici sull’organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti*, op. cit., pag. 96, esso, inoltre, “valorizza altresì vecchi strumenti di politica economica, previsti dall’ordinamento vigente, ma disciplinati come strumenti dirigistici dell’economia pubblica e privata (si pensi alla programmazione economica, prevista dall’art. 41, comma 3, della Costituzione) dando però ad essi una nuova prospettiva non più di tipo dirigistico, appunto, ma basata sulla negoziazione degli obiettivi e delle risorse disponibili per lo sviluppo economico e produttivo che si vuole realizzare”. Ci si riferisce, sotto questo secondo profilo, “espressamente alla così detta programmazione negoziata”.

<sup>33</sup> Le dinamiche sottese alla globalizzazione hanno evidenziato come ad oggi la competizione internazionale si giochi “a livello di sistemi territoriali e non di Stati nazionali e ancora meno tra singole imprese” cercando “leve di sviluppo nelle risorse specifiche di ogni area”, così D. CERSOSIMO – G. WOLLEB, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in *Stato e Mercato*, n. 63, pag. 374. A tal proposito la dottrina ha identificato, in contrapposizione alla globalizzazione dei mercati finanziari, il c.d. fenomeno della “regionalizzazione dell’economia produttiva”, per il quale il vantaggio competitivo delle imprese in concorrenza tra loro è rappresentato dalle c.d. variabili ambientali, ovvero quel complesso di risorse materiali ed immateriali presenti sul territorio che se efficacemente gestite supportano adeguatamente lo sviluppo dell’economia territoriale nel suo complesso e, conseguentemente, lo sviluppo dei singoli operatori economici in esso localizzati. Si fa riferimento a fattori di varia natura, oltre a quelli relativi alle tipicità ambientali e storico culturali caratterizzanti il territorio, si fa principalmente riferimento alla presenza di una efficiente e valido sistema amministrativo locale, ad un solido sistema creditizio, adeguate infrastrutture e strutture dedite alla formazione della forza lavoro. Sull’argomento PP. CARRUS, *Ambiente e competitività*, Padova 1999, pag. 112 ss; G. BACCATTINI – E. RULLANI, *Sistema locale e mercato globale*, in G. BECCATTINI (a cura di) *Il distretto industriale*, Torino, 2000, pag. 94 ss. Tutto ciò, come osserva F. COCOZZA *Profili di diritto costituzionale applicato all’economia* Vol. I, *Incidenza dei rapporti economici sull’organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti*, op. cit., pag. 103, “si ripercuote sugli strumenti di programmazione economica e sulle finalità stesse di questi strumenti”.

<sup>34</sup> Sul punto ampiamente P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, 2002, pag. 41 ss. e L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, pag. 42 ss. Con il D.lgs. n. 112 del 1998 (art.11) il legislatore ha provveduto a conferire alle Regioni e agli enti locali la titolarità delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di “Sviluppo economico e Attività produttive”. Sono state trasferite al Comune ed alla Provincia le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e la promozione dello sviluppo economico delle rispettive comunità locali ed alla Regione la funzione di raccordo e coordinamento in materia di programmazione economica. Per M. RENNA, *Art. 5, Compiti di programmazione*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L’ordinamento degli enti locali, Commento al testo unico sull’ordinamento degli enti locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, il Mulino, 2002, pag. 143, la legge sulle autonomie locali ha restituito alla Regione quel ruolo di “centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali che le è proprio (Corte Cost. 15 luglio 1991)”. E’ la Regione che individua gli strumenti e le procedure di raccordo che danno luogo a forme di cooperazione anche permanenti al fine di realizzare un efficiente sistema della autonomie locali “asservito allo sviluppo economico, sociale e civile”, così C. DI MARCO, *I rapporti tra Stato – Regioni – Enti Locali nel sistema dell’amministrazione patrizia*, in *le Regioni*, n.3/1999, pag. 581. Per L. PEGORARO, *Art. 20, Programmazione regionale e locale*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L’ordinamento degli enti locali, Commento al testo unico sull’ordinamento degli enti locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, op. cit., pag. 80, “emerge un recupero dell’idea di continuità amministrativa che può essere realizzata solo profilando un criterio programmatico che funga da elemento di trasmissione e di coesione e

economico-produttivo”, con il quale si fa riferimento a quel processo di attribuzione della disciplina di “settori chiave dell’economia”<sup>35</sup> alla potestà normativa regionale e che ha trovato “copertura costituzionale” con la riforma del titolo V, seconda parte, della Costituzione Italiana<sup>36</sup>.

E’ pur vero, pertanto, che la programmazione negoziata perviene alla realizzazione di un obiettivo che ha una valenza “macroeconomica”<sup>37</sup>, ma ascrivere sulla base di questa considerazione la programmazione negoziata alla tutela della concorrenza in qualità di “*strumento di politica economica di esclusiva competenza statale*” significherebbe negare il “valore” che ne è alla base costituito dalla “cooperazione istituzionale” e la “negoziatazione degli obiettivi”<sup>38</sup>. Per questa via si ignora altresì la ragione di tipo economico che ha spinto l’ordinamento interno ad adottare strumenti di tipo programmatico che, attraverso un maggior coinvolgimento delle autonomie locali e della società civile nella elaborazione e programmazione delle scelte di sviluppo locale, rendono le aree territoriali economicamente arretrate maggiormente competitive sul piano internazionale<sup>39</sup>.

#### 4.2. Sulla “regionalizzazione” degli “strumenti di sviluppo locale”.

---

coerenza tra i diversi livelli di governo”. G. PASTORI, “Sviluppo economico e Attività produttive” - Art. 11 - Ambito di applicazione, in G. FALCON (a cura di) *Lo Stato autonomista*, il Mulino, 1998, pag. 65, osserva che, nell’economia del decreto, l’obiettivo ultimo di ogni misura di decentramento nel settore è la “creazione di un’amministrazione operante in maniera integrata e funzionale al servizio dello sviluppo economico del territorio”. Con particolare riferimento alla “programmazione negoziata”, ai sensi dell’art. 18, comma 1, lett. v), in materia di ausili finanziari all’industria, lo Stato conserva funzioni amministrative concernenti “il coordinamento delle “intese istituzionali di programma” e dei “connessi strumenti di programmazione negoziata”; vengono delegate alle Regioni, ai sensi dell’art. 19, comma 2, le funzioni inerenti “le determinazioni delle modalità di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata, per quanto attiene alle relazioni tra Regioni ed enti locali anche in ordine alle competenze che verranno affidate ai soggetti responsabili”. Come osserva B. TONOLETTI, “Industria” - Art. 19 - Conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, op. cit., pag. 99, dal combinato disposto dei due articoli emerge una “inedita impostazione secondo la quale, in materia di sostegno alle attività produttive, lo Stato dovrebbe svolgere essenzialmente le funzioni generali in cui si esprimono le scelte fondamentali della politica industriale, lasciando alle Regioni le scelte più concrete e la gestione dei procedimenti puntuali di erogazione dei benefici”.

<sup>35</sup> L. CASSETTI, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it) del 10 dicembre 2001.

<sup>36</sup> Per un’analisi dettagliata dello sviluppo economico – produttivo quale settore organico di normazione residuale regionale all’indomani della riforma della Costituzione P. DAMIANI, *Regioni e sviluppo economico - produttivo*, in L. MEZZETTI (a cura di) *La Costituzione delle Autonomie. La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Simone, 2004, pag. 373 ss.

<sup>37</sup> Un obiettivo che viene dalla Consulta considerato, giustamente, “macroeconomico” in quanto rivolto “a rendere attivi i fattori della produzione su scala nazionale e di accrescere in tal modo la competitività complessiva del sistema” (sentenza n. 14 del 2004) e/o rivolto a “stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale” (sentenza n. 134 del 2005).

<sup>38</sup> Nella logica dello sviluppo locale o “c.d. bottom up”, dal basso, una crescita economica duratura capace di auto sostenersi nel lungo periodo deve necessariamente basarsi sulle capacità e le risorse del territorio espresse dall’ente esponenziale della comunità territoriale di riferimento “seguendone le aspirazioni ed esigenze”. Così G. BECCATTINI, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, 2000, pag. 132.

<sup>39</sup> L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, op. cit., pag. 1133, “In realtà, gli aiuti alla competitività del sistema produttivo italiano sono potenzialmente in grado di alterare le condizioni di concorrenzialità all’interno di una parte rilevante del territorio nazionale” proprio per “evitare che questa possibilità si traduca in effettiva lesione della concorrenza il legislatore ha espressamente chiarito che il sistema della programmazione negoziata in agricoltura deve svolgersi nel rispetto degli *orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato per l’agricoltura*. Il vincolo derivante dal rispetto dei parametri comunitari in materia di aiuti di Stato per l’agricoltura consente dunque allo Stato di realizzare specifici e mirati obiettivi di politica economica per lo sviluppo di determinate aree del paese senza alterare l’assetto concorrenziale del mercato di riferimento. E’ però evidente che la Corte difficilmente avrebbe potuto aderire a tale ricostruzione senza sconfessare la discutibile qualificazione della “tutela della concorrenza” come strumento di politica economica, in grado cioè di correggere le distorsioni e le disfunzioni della concorrenzialità del mercato come anche di promuovere la costruzione di assetti concorrenziali, accolta dalla sent. n. 14 del 2004.”

Nella sentenza n. 135 del 2005 la Corte, in base alla logica prima commentata, afferma che il *contratto di programma* nel settore dell'agricoltura ha rilevanza macroeconomica in quanto rientra, *"insieme ad altri strumenti"*, nella *"più lata nozione di programmazione negoziata"*. Un'argomentazione del genere rischia di "vanificare" di non poco il riparto di competenze così come prefigurato dall'art. 117 Cost. in materia di programmazione dello sviluppo economico attraverso l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata, in quanto sembra suggerire all'interprete di non poter considerare "nessuno" degli strumenti di programmazione negoziata, finanche attivabili in materie di competenza regionale esclusiva, di competenza delle Regioni.

Senza scendere nel dettaglio della disciplina di ogni singola figura di programmazione negoziata, si ritiene sufficiente qui ricordare che accanto a strumenti a contenuto prevalentemente "programmatorio" che attuano una c.d. programmazione "dall'alto", poiché attivati quasi unicamente dalle amministrazioni pubbliche competenti a decidere sugli obiettivi di sviluppo economico solitamente a dimensione infra o interregionali e di durata pluriennale e da realizzare nei settori per i quali *"sia indispensabile l'azione congiunta di Governo, Regione e Provincia autonoma"*, come *"l'intesa istituzionale di programma"*<sup>40</sup>, ed ove il coinvolgimento del soggetto privato o dell'amministrazione locale è previsto in via secondaria, come nell'*accordo di programma quadro*<sup>41</sup>, sono presenti figure a contenuto prevalentemente "operativo" e che attuano una c.d. programmazione "dal basso" in quanto stipulate tra soggetti pubblici locali e tra questi e i soggetti privati ove questi ultimi vengono attivamente coinvolti sia nel processo di elaborazione degli obiettivi di sviluppo locale sia nella loro effettiva realizzazione<sup>42</sup>. Trattasi del *patto territoriale* - "caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale nell'ambito subregionale compatibili con uno sviluppo sostenibile" ed "integrati tra loro"<sup>43</sup> - e del *contratto d'area* - ovvero quello "strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali ed alla creazione di nuova occupazione"<sup>44</sup> - attivabili entrambi per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'*industria, agroindustria, servizi e turismo*<sup>45</sup>, *agricoltura e pesca*<sup>46</sup>. Infine, sempre per la creazione di occupazione in aree particolarmente arretrate è previsto il *contratto di programma* stipulato dall' "amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole

---

<sup>40</sup> Art. 2, comma 203, lettera b), legge n. 662 del 1996; delibera CIPE 21 marzo 1997. Attraverso l'Intesa il "Governo, Regioni e Province autonome" stabiliscono gli obiettivi "per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o comunque collegati." Definita come l'ordinaria modalità di rapporto tra governo centrale e regionale in termini di politiche di sviluppo, rappresenta in generale il quadro programmatico di riferimento della politica regionale. La finalità dell'intesa è quello di consentire la collaborazione tra i vari soggetti istituzionali su richiamati. In linea di principio non è prevista la partecipazione delle amministrazioni comunali e del privato. L'intesa non può essere attivata per conseguire gli obiettivi in essa definiti che attraverso l'attivazione degli altri strumenti di programmazione a contenuto c.d. operativo o attraverso l'accordo di programma quadro.

<sup>41</sup> Art. 2, comma 203, lettera c), legge n. 662 del 1996. L'accordo di programma quadro può essere promosso da un'amministrazione centrale, regionale o da una Provincia autonoma e può essere concluso tra queste ed altri soggetti pubblici o privati, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma o concluso "per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati".

<sup>42</sup> In ossequio al c.d. principio del "partnership sociale".

<sup>43</sup> Art. 2, comma 203, lettera e), legge n. 662 del 1996; delibera CIPE 21 marzo 1997. Il patto territoriale, espressione del c.d. partnership sociale, è "l'accordo promosso da tra enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati" per l'attuazione di programmi di sviluppo locale integrati fra loro.

<sup>44</sup> Art. 2, comma 203, lettera f), legge n. 662 del 1996. Il contratto d'area è quello "strumento cooperativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in determinate aree".

<sup>45</sup> Delibera CIPE 21 marzo 1997.

<sup>46</sup> Con la delibera CIPE del 11 novembre 1998, gli strumenti operativi di programmazione negoziata sono stati estesi alle attività dell'agricoltura e della pesca.

imprese e rappresentanze di distretti industriali” per la “realizzazione in aree definite di organici piani di investimenti produttivi, operanti anche in più settori che potranno comprendere attività di ricerca ed attività di servizio a gestione consortile” nei medesimi settori<sup>47</sup>. E’ bene precisare che il rapporto di interrelazione che sussiste tra queste figure è un rapporto servente l’esigenza di garantire l’armonizzazione ed il raccordo generale tra i principi ispiratori la politica di coesione comunitaria e la programmazione nazionale e regionale specialmente per quanto concerne la ricognizione e l’utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche<sup>48</sup> e non può essere identificato come un rapporto di gerarchia<sup>49</sup>.

Appare evidente che il legislatore ha inteso predisporre ogni singolo strumento di programmazione su menzionato per la realizzazione di specifici obiettivi che, a seconda della dimensione territoriale e/o a seconda del settore materiale di riferimento, richiedono la collaborazione dei diversi soggetti istituzionali astrattamente competenti<sup>50</sup>.

Sulla base di quanto sin qui argomentato può ragionevolmente ritenersi che i *patti territoriali* ed i *contratti di programma*<sup>51</sup>, nel caso concreto attivati in materia di agricoltura e pesca, debbano essere considerati, contrariamente a quanto asserito dalla Corte, strumenti di programmazione negoziata di competenza esclusiva regionale e di conseguenza alla Regione debba spettare la titolarità del loro finanziamento.

E’ alla luce del mutato assetto costituzionale che è stata per l’appunto emanata la più volte richiamata delibera del CIPE del 25 luglio 2003 in tema di “Regionalizzazione dei Patti Territoriali e Coordinamento Governo, Regioni e Province Autonome per i Contratti di Programma”<sup>52</sup> adottata in recepimento dell’ Accordo del 15 aprile 2003 in sede di Conferenza Unificata Stato – Regioni – Autonomie locali sancito “tenuto conto della riforma del titolo V” per avviare e realizzare “le procedure per la regionalizzazione degli strumenti” che vengono identificati come “strumenti di

---

<sup>47</sup> Art. 2, comma 203, lett. e), legge n. 662 del 1996; Delibera 21 marzo 1997. In base a quanto sopra argomentato, si sottolinea che il processo di progressiva regionalizzazione dello sviluppo economico cui si è fatto prima cenno dovrebbe comprimere il potere dell’amministrazione pubblica “statale” in ordine alla predisposizione dei contratti di programma a favore del potere, ormai prevalente, delle Regioni.

<sup>48</sup> Il finanziamento pubblico è riservato unicamente agli strumenti di programmazione negoziata attivabili nelle aree che beneficiano ancora degli aiuti comunitari in quanto economicamente non in linea con la media di sviluppo europea. Dato che l’obiettivo principale degli istituti di cui si discute è la cooperazione istituzionale, necessariamente Governo e Regioni devono provvedere ad una ricognizione delle risorse finanziarie proprie e di quelle a valere sulle risorse di derivazione comunitaria. Inoltre negli strumenti di sviluppo locale caratterizzati dall’apporto finanziario del soggetto privato, come ad esempio i patti territoriali, sono previsti meccanismi “negoziali” al fine di convogliare l’utilizzo delle risorse finanziarie sia pubbliche che private verso obiettivi di sviluppo coerenti sia con la programmazione regionale che con gli obiettivi comunitari.

<sup>49</sup> Nella premessa della delibera CIPE 21 marzo 1997 si legge che il “ruolo di riferimento programmatico per lo sviluppo del territorio” è “assegnato dalla legge all’intesa istituzionale di programma che può quindi essere considerata come il momento di raccordo delle varie tipologie negoziali poste in essere nell’ambito regionale”. E’ contestualmente specificato che “peraltro, l’armonizzazione tra i diversi strumenti negoziali possa realizzarsi gradualmente senza che il mancato avvio di alcuni precluda l’attivazione degli altri.” In questo senso andrebbe letta l’affermazione della Corte per la quale l’“obiettivo” perseguito con la programmazione negoziata “è infatti perseguito dal legislatore attraverso una strumentazione programmatoria diretta a favorire una trama di processi localizzati di sviluppo, provvisti, in virtù del loro congiunto realizzarsi, di un plusvalore sistematico (Corte Cost., n. 14 del 2004, Considerato in diritto, punto 8.1).

<sup>50</sup> R. GALLIA, *La nuova disciplina della “programmazione negoziata”*, op. cit., pag. 25, nell’architettura legislativa della delibera n.26/2003 può leggersi “una specializzazione dei diversi strumenti” sintetizzabile a seconda degli obiettivi rispettivamente perseguiti.

<sup>51</sup> R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” tra pubblico e privato*, op. cit., pag. 44, vi è una differenza “qualitativa” fra le intese istituzionali di programma e l’accordo di programma quadro da una parte, ed il patto territoriale, il contratto di programma ed il contratto d’area dall’altra. Ci si trova, con questi ultimi, “nel pieno della concertazione fra le imprese e la Pubblica Amministrazione, sul terreno generale della concertazione fra le parti sociali, tra gli attori fondamentali della Politica e della Società civile, secondo quanto ci rammenta la stessa cronaca quotidiana”.

<sup>52</sup> In particolare nota 15 e 19.

sviluppo locale” iniziando da “i patti territoriali ed i contratti di programma” “fino ad includere tutti gli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale ai sensi dell’art. 60, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289”<sup>53</sup>.

Con la delibera Cipe del 2003, è stato trasferito alla Regione il compito di riprogrammare le risorse “revocate” ad altre iniziative di programmazione negoziata - ovvero le risorse di cui all’art. 67, l.f. 2002, e art. 4, comma 18 e 19, l.f. 2004 – le quali debbono essere “utilizzate obbligatoriamente all’interno dello stesso territorio regionale”<sup>54</sup> ed impiegate “a favore di strumenti regionali di sviluppo locale equivalenti, in base a caratteristiche di concertazione sociale e integrazione territoriale degli interventi”<sup>55</sup> ed “assumendo ove opportuno come riferimento la metodologia europea dei Patti territoriali per l’occupazione”, volti alla realizzazione di programmi di interventi “integrati” sul territorio<sup>56</sup>.

L’entrata in vigore della suddetta delibera - intervenuta successivamente l’emanazione dell’art. 67, l.f. 2002, ma prima della pronuncia n. 14 del 2004 e di conseguenza prima dell’emanazione dell’art. 4, l.f. 2004 - implica, in linea di principio, che il presunto potere del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali di approvare, previa delibera del CIPE, nuovi contratti di programma nei settori agricolo e della pesca (art. 4, l.f. 2004) venga meno a favore del potere della Regione ormai competente a riprogrammare le risorse revocate ad iniziative di programmazione negoziata all’interno del proprio territorio di riferimento. Ciò significa altresì che con l’art. 4, comma 18 e 19, l.f. 2004, il legislatore, contrariamente a quanto sostiene la Corte, non ha inteso perseguire le “*medesime finalità*” perseguite con l’art. 67, l.f. 2002, perchè nell’art. 4, l.f. 2004, questi non fa alcun espresso riferimento alla possibilità di attivare il contratto di programma sull’ “*intero territorio nazionale*” e non fa riferimento ai patti territoriali, perché regionalizzati. Si ritiene, al contrario, che il legislatore abbia inteso ribadire il potere statale in ordine alla attivazione dei contratti di programma anche se già regionalizzati.

A riprova di quanto argomentato si evidenzia che è la Regione ad affermare che “le norme impugnate violerebbero i parametri indicati, ove pure fosse ravvisabile l’esercizio di una competenza *sussidiaria* da parte dello Stato, dato che non viene prevista la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell’approvazione dei contratti di programma”<sup>57</sup> ed è la difesa erariale a replicare che “la richiesta subordinata di una pronuncia “*additiva*” che inserisca nel comma 19 la previsione di una intesa con le Regioni interessate, sarebbe superflua, atteso che con deliberazione del 25 luglio 2003 (paragrafo 7) il CIPE ha già previsto che le domande di accesso a contratti di

<sup>53</sup> “Schema di accordo tra i Ministeri dell’economia e delle finanze, delle attività produttive, le regioni, l’ANCI, l’UPI e l’UNCCEM per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale: patti territoriali e contratti di programma. Accordo ai sensi dell’art. 9, comma 2, lett.c) del d.lgs 28 agosto 1997, n. 281” in *Gazz. Uff.* del 19 maggio 2003, n.281.

<sup>54</sup> Esse vengono trasferite alle Regioni “subito dopo il loro effettivo riversamento all’Erario per finanziare azioni di sistema a favore dei Patti che sono riusciti ad avviare almeno il 50% delle iniziative imprenditoriali” ovvero “sulla base di indirizzi concertati con le Autonomie locali”.

<sup>55</sup> Sugli strumenti regionali di sviluppo locale ampiamente R. GALLIA, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, n.4/2005, pag. 655 ss.

<sup>56</sup> G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell’Unione Europea*, op. cit., pag. 39, sottolinea come questi ultimi si configurino come un “piccolo quadro comunitario di sostegno (QCS)” rappresentando per questo un modello da seguire in quanto anticipano “le metodologie e gli scenari propri dei PIT, in quanto programmi di interventi integrati legati sul territorio”. Disciplinati a livello nazionale dalla delibere CIPE n. 29 del 21 marzo 1997 e n. 71 del 9 luglio 1998, i patti territoriali per l’occupazione debbono essere costituiti sulla base di un ampio partenariato “rafforzato” regionale e locale che permetta di mobilitare tutte le risorse disponibili sul territorio a vantaggio di una strategia accettata da tutti i soggetti coinvolti sul territorio. Essi facilitano un più efficace utilizzo delle risorse comunitarie, nazionali, regionali e locali destinate al sostegno dello sviluppo locale e regionale concentrandole sulle effettive potenzialità del territorio interessato e permettono un miglior coordinamento delle azioni a favore dell’occupazione.

<sup>57</sup> Corte Cost. n. 134 del 2005, Ritenuto in fatto, punto 1.3.

programma siano presentate alla Regione interessata e che questa partecipi attivamente al procedimento conseguente”<sup>58</sup>.

Inaspettatamente la Corte, dopo aver affermato nella sentenza n. 14 del 2004 che con la delibera n.26/2003 “lo Stato ha scelto di non più esercitare in questa materia quella funzione di riequilibrio generale di cui la disposizione censurata (art. 67, l.f. 2002) era espressione”, nella sentenza n. 134 del 2005 replica il suo giudizio dichiarando ancora una volta che “a nulla vale richiamare la delibera di regionalizzazione in quanto le disposizioni legislative vanno valutate ex se (cfr. sent. n. 14 del 2004) senza che possano assumere alcun rilievo, ai fini del giudizio di costituzionalità le modalità con le quali esse vengono attuate sul piano amministrativo”<sup>59</sup>.

La Corte di fatto considera gli interventi finanziari, dalla delibera CIPE del 2003 “regionalizzati”, come rientranti nella materia della “tutela della concorrenza” pertanto “di pertinenza esclusiva dello Stato” ribadendo che conseguentemente “non lede la Regione ricorrente né l’attribuzione delle funzioni statali all’uno piuttosto che ad altro Ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato”<sup>60</sup>.

*5. Conclusioni. La (criticabile) ridefinizione in senso restrittivo delle competenze regionali e locali in materia di programmazione negoziata e la (condivisa) reazione del sistema delle autonomie.*

Uno dei profili maggiormente critici riguardante la disciplina della programmazione negoziata e che in questa decisione si manifesta in tutta chiarezza, attiene al “sistema delle fonti” concernente l’esercizio delle potestà pubbliche in materia di sviluppo economico locale attraverso formule cooperative e decentrate ed, in particolare, al ruolo progressivamente accordato dal legislatore al CIPE quale “fulcro dei procedimenti di approvazione e di normazione dei patti territoriali” e delle altre forme di programmazione negoziata<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Corte Cost. n. 134 del 2005, Ritenuto in fatto, punto 4.2.

<sup>59</sup> Corte Cost. n. 134 del 2005, Considerato in diritto, punto 2.3.

<sup>60</sup> Corte Cost., 134 del 2005, Considerato in diritto, punto 2.3. La Corte accoglie la tesi dell’Avvocatura secondo la quale “il comma 18, art. 4, “avendo natura “meramente contabile” sarebbe una disposizione “innocua” per la Regione in quanto “inidonea a ledere la sfera di attribuzione regionale” perché “non produrrebbe effetti sulla disciplina sostanziale degli interventi” (Ritenuto in fatto 4.1). In punto di fatto la difesa erariale fa peraltro notare che la norma non avrebbe avuto concreta attuazione, in quanto non sarebbe finora emerse risorse finanziarie da trasferire alla stato di previsione in questione. E’ sulla base di questi rilievi che l’Avvocatura fa discendere, *in parte qua*, l’inammissibilità del ricorso. In ordine al comma 19 dell’art. 4, l’Avvocatura sostiene che la competenza attribuita al CIPE per l’approvazione dei nuovi contratti di programma (e non anche dei nuovi patti territoriali) sarebbe giustificata dalla “peculiarità delle iniziative promosse dallo Stato”, e richiama il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 14 del 2004 di questa Corte, la quale, in riferimento all’analoga previsione recata dall’art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, ha ricondotto la competenza del Comitato interministeriale alla materia della tutela della concorrenza art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione (Ritenuto in fatto 4.2).

<sup>61</sup> G. RIVOSECCHI, *Patti Territoriali* (voce), *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento 2005, Utet, pag. 592 - 593. Il nuovo riparto delle competenze e la ricerca di formule di concertazione negoziata degli obiettivi di sviluppo “ rivela l’intenzione” del legislatore “di compensare l’introduzione di formule cooperative e decentrate di regolazione dello sviluppo economico - e quindi la contestuale ‘dequotazione del potere pubblico’ di governo dell’economia - con una continua ‘regolamentazione concordata’, quasi che il (presupposto) decentramento dei modelli negoziali di sviluppo economico e di occupazione debba essere continuamente regolato per poter essere tenuto sotto controllo. In questa prospettiva si spiegherebbe, da un lato la quasi - fungibilità degli istituti di programmazione negoziata, e soprattutto l’ampia facoltà conferita al CIPE di individuare ulteriori tipologie di programmazione negoziata disciplinandone autonomamente modalità procedurali di istruzione, di approvazione e di attuazione”. Ancora, il carattere consensuale di questa “tendenza al centralismo mediante accordi”, “anche a prescindere dalla carenza di copertura giuridica per le (ampie) funzioni normative che le delibere CIPE sono andate assumendo” è il riflesso “non soltanto di un più generale tentativo di favorire il declino della centralità della legge nell’assetto delle fonti di regolazione del diritto dell’economia, ma anche di un sostanziale spostamento surrettizio del baricentro della disciplina in capo alla più tradizionalmente centralista istituzione di governo dell’economia”. L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di*

Come legittimamente osservato “ resta qualche dubbio che semplici delibere del CIPE, che perdono “ogni carattere provvedimentale e assumono una funzione materialmente normativa”, possano “gestire processi di così ampia e rivoluzionaria portata” come “l’introduzione di strumenti di federalismo cooperativo e di un nuovo rapporto tra pubblico e privato ispirato a principio di sussidiarietà”<sup>62</sup>. Lo stesso processo di “regionalizzazione dei patti”, attuato con delibera CIPE del 2003, poggia su un sistema normativo privo di quella necessaria copertura costituzionale che, nel caso concreto, dovrebbe invece preservare il ruolo delle autonomie in una materia ormai interamente regionalizzata.

Senza voler entrare nel merito della questione relativa al fondamento costituzionale del potere di intervento dello Stato per la promozione dello sviluppo economico si ritiene che, anche nella decisione n. 134 del 2005, il “convitato assente dalla motivazione” sembra essere l’art. 119, quinto comma, Cost., con il quale “a torto o a ragione, la Costituzione pare escludere un potere generale di intervento diretto dello Stato a sostegno dell’economia, consentendogli al più trasferimenti finanziari a favore delle autonomie secondo il modello tenuto presente anche dalla prevista istituzione del fondo perequativo di cui al comma 3° dello stesso art. 119”<sup>63</sup>.

In base all’interpretazione che la sentenza n. 320 del 2004 fornisce del nuovo sistema delineato dall’art. 119 Cost., “per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo”, mentre altri possibili finanziamenti (eventualmente vincolati) a carico del bilancio statale sono ammissibili solo nelle ipotesi e per le finalità tassativamente previste dal citato comma 5 dell’art. 119 Cost.”<sup>64</sup>.

Gli ausili finanziari impiegati attraverso gli strumenti di programmazione, potrebbero essere identificati come finanziamenti rientranti nel novero dell’art. 119, quinto comma, Cost. non solo per essere finalizzati a “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, ma anche perché essi sono ascrivibili ai c.d. interventi “condizionali”, che stabiliscono “le regole del gioco” ed “indirizzano i soggetti privati a tenere determinati comportamenti se intendono usufruire di determinati vantaggi previsti dalla normativa”<sup>65</sup>.

In questa sede si ribadisce che la cooperazione interistituzionale in materia di politiche di sviluppo economico è necessaria prevalentemente per quegli aspetti finanziari attinenti gli indirizzi di politica di coesione europea che necessitano di coordinamento e monitoraggio a livello nazionale<sup>66</sup>. Come giustamente osservato, nell’attesa dell’attuazione del federalismo fiscale

---

*politica economica e la tutela della concorrenza*, op. cit., pag. 1134, “Suscita dunque perplessità il rigore della Corte nel non estendere il *thema decidendum* al rapporto tra le modalità concrete con le quali il CIPE, sulla base della l. n. 289 del 2002, ha definito le regole per il passaggio al coordinamento degli strumenti della programmazione negoziata nella dimensione regionale e la disciplina di quegli strumenti contenuta nelle disposizioni impugnate (art. 4, commi 18 e 19, l.n.350 del 2003).”

<sup>62</sup> G. RIVOSECCHI, *Patti Territoriali* (voce), op. cit., pag. 587.

<sup>63</sup> R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, op. cit., pag. 1011.

<sup>64</sup> M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d’insieme*, [associazionedeicostituzionalisti.it](http://associazionedeicostituzionalisti.it) del 22/04/2005, pag. 3; con la sentenza n. 320/04 la Corte censura la previsione di fondi statali vincolati finalizzati all’erogazione di aiuti alle imprese in materie di competenza regionale negando la possibilità di ricondurre l’erogazione di risorse aggiuntive e interventi speciali nei confronti di Regioni ed enti locali alla tutela della concorrenza, neppure interpretandola nella lata accezione “dinamica” accolta dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>65</sup> G. RIVOSECCHI, *Patti Territoriali* (voce), op. cit., pag. 585; C. TRIGILIA, *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in *Stato e Mercato*, n. 3/2001, pag. 360 - 361, attraverso il rilascio di incentivi fiscali e servizi si “inducono” gli enti locali e gli esponenti della società civile locale a “concertare” gli interventi intorno ad una “idea – forza” di sviluppo capace di determinare una svolta duratura nell’economia locale, ma al contempo si rafforza il ruolo della Regione come ente preposto alla “valutazione” dei progetti migliori al fine di un migliore utilizzo dei finanziamenti pubblici.

<sup>66</sup> L’intervento del Ministero in questo caso, che dopo aver acquisito il parere della Regione presenta al CIPE la proposta di contratto di programma per la sua approvazione con apposita delibera, è essenzialmente finalizzato a

l'evoluzione dell'assetto dei rapporti Stato – Regione in materia di ausili fiscali, non potrà non essere caratterizzato dall'affermazione di “modelli di governo del sistema di natura collaborativi” che “potranno prendere le forme para – contrattuali degli istituti di programmazione negoziata già esistenti – ad esempio intese istituzionali di programma – ovvero replicare modelli organizzativi derivati dall'esperienza dell'intervento comunitario a sostegno delle c.d. “aree depresse” del Paese, articolati sui principi della programmazione, del partenariato e della concertazione delle iniziative”<sup>67</sup> pertanto, si ritiene, gli strumenti di programmazione negoziata non possono essere considerati “strumenti di politica economica” per il solo fatto di essere “previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004 – 2007”<sup>68</sup>.

E' importante precisare che le Regioni e le Province autonome, alla luce del documento di sintesi elaborato dal “Tavolo di lavoro in materia di regionalizzazione della programmazione negoziata in merito alle problematiche più ricorrenti nella gestione dei patti Territoriali e dei Contratti d'Area”, hanno presentato, in data 26 gennaio 2006, una mozione per la Conferenza Stato – Regioni con la quale chiedono al Governo di voler assumere un impegno per: “1) fare una ricognizione delle risorse finanziarie effettivamente disponibili sul bilancio statale; 2) provvedere, con una delibera CIPE di integrazione della delibera 26/2003 ovvero con altro atto di orientamento della Conferenza Stato – Regioni per l'effettivo trasferimento alle Regioni di tutta l'attività di riprogrammazione dei Patti Territoriali, oltre a quella già prevista dal punto 3) della precitata delibera, relativamente alla procedura di definanziamento; 3) trasferire, nella competenza dei bilanci regionali, le risorse finanziarie determinate in esito all'applicazione dei due punti precedenti; 4) avviare una istruttoria per la regionalizzazione anche dei Contratti d'area e i Contratti di Programma per le Regioni che ne avanzino richiesta”<sup>69</sup>. Da ultimo, in data 16 marzo 2006, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha espresso parere negativo sullo schema di decreto del Ministro delle Attività produttive recante “Riforma del sistema di incentivi di cui all'art. 2, comma 203, lett. e) della legge 23 dicembre 1996, n. 662” salvo l'accoglimento di alcune condizioni; in particolare si chiede nuovamente che “sia avviata l'istruttoria per la regionalizzazione dei contratti di programma modificando conseguentemente, d'intesa con le Regioni, la delibera CIPE n. 26/03” e che “siano quantificate chiaramente le risorse finanziarie effettivamente disponibili sul bilancio statale per questo strumento”<sup>70</sup>.

I pareri su menzionati sono espressione del tentativo del sistema delle autonomie di riappropriarsi di spazi di competenze, già propri, in materia di determinazione delle scelte di sviluppo economico regionale e di gestione degli strumenti negoziali di sostegno alle attività produttive e confermano, altresì, il ruolo di Regioni ed enti locali nelle prospettive future della programmazione negoziata.

---

verificare la validità economica del progetto e l'adeguatezza dei mezzi finanziari per la concessione dei finanziamenti, una funzione che potrebbe ben riconnettersi alla funzione di cui all'art. 119, quinto comma. Cost. Si veda il punto 7.2 della delibera 25 luglio 2003 CIPE, fase I, II, III, sul procedimento di formazione del contratto di programma.

<sup>67</sup> G.P. MANZELLA, *Gli ausili finanziari*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, tomo IV, *La Disciplina dell'Economia*, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 3760. Dall'essere “una funzione essenzialmente svolta a livello centrale, la politica di ausilio finanziario pubblico diviene, quindi, funzione gestita in regime di parziale concorrenza in relazione all'azione legislativa e, per quel che si riferisce all'attività regolamentare, di completa spettanza delle Regioni.” Come osserva G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche dei fondi strutturali dell'Unione Europea*, op. cit., pag. 33 – 34, l'intesa istituzionale di programma è “uno strumento quasi di ‘puro diritto amministrativo’ perché deputato a regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni”, esso è “uno strumento di federalismo, uno strumento operativo che si inserisce espressamente nei processi di decentramento amministrativo”.

<sup>68</sup> Corte Cost., 134 del 2005, Considerato in diritto, punto 2.3, elemento che per la Corte “non è senza significato”.

<sup>69</sup> Il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è consultabile all'indirizzo [www.regioni.it/mhonarc/details\\_confpres.aspx?id=97088](http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=97088).

<sup>70</sup> Il parere è consultabile all'indirizzo [www.regioni.it/mhonarc/details\\_confpres.aspx?id=100473](http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=100473).



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

**Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare**