

Territori e interessi economici: le “politiche dei luoghi” per lo sviluppo locale

di Carla Barbati

Sommario

1. Scegliere il territorio: le domande degli interessi economici. – **2. Le risposte mancate: la difficile competitività fra aree.** – **3. I limiti interni ed esterni delle scelte locali.** – **4. Dal territorio come confine al territorio come spazio: nuove condizioni per lo sviluppo locale.**

1. Scegliere il territorio: le domande degli interessi economici

L'incontro fra territori e interessi economici può essere esaminato da svariate quanto differenti prospettive. Molto dipende dagli obiettivi che si assegnano all'analisi e, pertanto, molto dipende dalla questione principale di cui il tema diventa strumento d'indagine.

Quando, come in quest'occasione, sia proposto quale componente dello sviluppo economico locale, guardare all'incontro fra territori e interessi economici significa, essenzialmente, verificare le potenzialità e i limiti degli interventi che i territori e, perciò, i governi che, negli ordinamenti differenziati, li rappresentano, sono chiamati ad effettuare per la valorizzazione, anche economica, delle aree e collettività di riferimento.

Le domande che, in proposito, si aprono rinviano, a loro volta, a percorsi o piani di analisi differenti, nei quali si riflette la diversità dei fattori che hanno, sin qui, impedito a questo incontro, di per sé risalente, di affermarsi come rapporto, definito nei suoi contenuti e nelle sue opportunità.

Lungi dal potersi considerare risolta, quella del rapporto fra territori e interessi economici è, difatti, questione ancora aperta, sulla quale gravano incertezze che, mentre ostacolano la capacità dei governi territoriali di porsi come interlocutori istituziona-

li degli interessi economici, rendono complesso agli interessi economici riconoscere quali siano i propri interlocutori e riconoscerli nei governi territoriali.

Un possibile nonché frequente percorso è quello che affida il superamento di tali incertezze alla definizione dell'ormai annoso problema degli spazi, ossia delle competenze e delle funzioni, spettanti ai governi territoriali, nel rapporto con lo Stato centrale.

Ed è questo un approccio che, pur essendo, a certi effetti, imprescindibile, specie quando ci si misura, come avviene nella nostra attuale esperienza, con un assetto istituzionale le cui linee sono ancora, per gran parte, consegnate alle indeterminanze del linguaggio costituzionale, ed esposte alle zone d'ombra che esse lasciano persistere, si rivela tuttavia insufficiente, per non dire inadeguato.

La questione del ruolo che compete ai governi territoriali, nel confronto con gli interessi economici, non può, infatti, essere collocata nella sola griglia del rapporto Stato-autonomie ed ancor meno in quella, ancor più stretta, dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale.

Essa non è, in sostanza, questione che si risolva in un "gioco chiuso" tra Stato e autonomie. Specialmente quando il rafforzamento del principio autonomistico conduce, come è avvenuto in esito alla revisione costituzionale del 2001, ad un ampliamento delle "materie" o dei settori economicamente rilevanti conferiti ai governi territoriali ⁽¹⁾, le stesse incertezze che condizionano il rapporto fra territori e interessi economici non dipendono, unicamente, dal "che cosa" gli enti substatali siano o non legittimati a porre in essere.

(1) Basti, qui, ricordare come la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. comporti il transito nelle competenze residuali del legislatore regionale di materie quali: l'industria, il commercio interno, il turismo e l'agricoltura, le fiere ed i mercati, le camere di commercio. Alla competenza legislativa concorrente delle regioni appartengono, poi, settori, quali: il commercio con l'estero, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, i porti e gli aeroporti civili, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, le casse di risparmio, le casse rurali, le aziende di credito a carattere regionale, gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Di conseguenza, anche le difficoltà di questo rapporto non possono essere superate ricorrendo soltanto all'azione compositiva e adeguatrice di un interprete, in ultimo coincidente con il giudice costituzionale, impegnato, nel rispondere, a garantire, principalmente, la "tenuta del sistema", a fronte della polivalenza di molte indicazioni, spesso prive dei provvedimenti, anche legislativi, necessari a darvi attuazione e a definire il sistema che esse andrebbero a delineare.

L'attenzione a questi aspetti lascia irrisolto l'interrogativo principale, suggerito dal contesto e palesato dall'esperienza, e che, anche in questo caso, concerne il "come" i governi territoriali interpretano ed esercitano le proprie funzioni.

Un interrogativo, per rispondere al quale occorre andare oltre l'esame e la ricostruzione del solo rapporto che intercorre tra i livelli istituzionali, per come risulta dagli assetti delle competenze, ed allargare lo sguardo agli interessi economici, così da tenere conto della loro natura, delle dinamiche e delle logiche che ne governano le domande, ne orientano le scelte, condizionandone i termini dell'incontro con i governi territoriali.

Se questo è il percorso che si apre, e che qui si propone, ci si misura, inevitabilmente, anche con la necessità di pervenire ad una migliore individuazione degli interessi economici che sono, o che si candidano a diventare, "parti" dell'incontro con i territori.

Parlare di interessi economici equivale, infatti, a riferirsi ad una categoria onnicomprensiva e, perciò, tanto eterogenea da essere priva di ogni capacità descrittiva e, ancor meno, identificativa, che rende indefinito, nelle ragioni che lo determinano e nelle condizioni che ne accompagnano l'affermazione, lo stesso esito o fine dello "sviluppo economico locale".

Tuttavia, quando gli interessi economici vengono in considerazione come "parti" del rapporto con i territori, la diversità del loro atteggiarsi trova una prima sistemazione, elaborata e condivisa dalle scienze sia economiche sia giuridiche, nella riconoscibilità di quelle che, con locuzione diffusa, quanto priva

di un significato univoco, si definiscono economie regionali ⁽²⁾.

Nell'assenza di univocità si rispecchia la diversità dei fattori dai quali esse originano, ma che, ai fini che qui interessano, può essere composta riconducendole a due macro-tipologie.

Da un lato, vi sono le economie regionali, dipendenti dalla presenza di attori (pubblici e/o privati) economici o la cui opera sia economicamente rilevante, appartenenti al territorio nonché di queste espressioni, quali, ad esempio, le autonomie funzionali e, fra queste, le Università, gli enti o le istituzioni di ricerca, le banche e le fondazioni bancarie, i soggetti diversamente costituiti e diversamente collegati agli enti substatali per la gestione dei servizi pubblici locali.

Dall'altro lato, si collocano le economie regionali rispondenti a quelle che si sono, tradizionalmente, identificate come le dinamiche del sistema di produzione post-fordista, ma che le analisi ed il dibattito più recente preferiscono riferire all'affermarsi di mercati transfrontalieri e di imprese globali. Fenomeni, storicamente conseguenti, poi diventati paralleli ed infine convergenti quantomeno nel loro esito: condurre ad un decentramento-delocalizzazione delle attività produttive, specie di quelle organizzate in forma d'impresa, che diventando "localizzazione" delle stesse, favorisce l'avvio di modelli di coordinamento-collaborazione non solo interne all'impresa, ma allargate ai soggetti istituzionali del territorio.

Economie, dunque, pur sempre regionali benché derivanti da interessi che non sono espressioni del territorio, ma che, come si ritiene proprio o tipico di quelli economici, sono "a-territoriali", non locali, ma localizzabili. Interessi che, in quanto

(2) L'esistenza di economie regionali è riconosciuta da numerose discipline che, peraltro, ne identificano, diversamente, l'oggetto e i fattori costitutivi, all'interno di una letteratura molto estesa, ma convergente nel considerarla categoria concettuale e di analisi, atta a descrivere "l'insieme di concetti, modelli teorici e operativi, descrizioni interpretative e suggerimenti normativi in tema di economia dello spazio o del territorio". In questo senso, R. CAPELLO, *Economia regionale*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 9. Consolidatasi, soprattutto, a seguito dell'affermarsi dei fenomeni di cosiddetta globalizzazione e, come tale, studiata, anche da operatori economici (cfr., fra tutti, O. KENICHI, *La fine dello Stato nazione e la crescita delle economie regionali*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 1996), è oggetto, attualmente, anche di rapporti dedicati, annuali, da parte della Banca d'Italia.

tali, scelgono “dove” trovare soddisfazione, così facendo del territorio elemento capace di condizionare le loro scelte e, a sua volta, capace di esserne condizionato ⁽³⁾.

E sono proprio i termini dell’incontro e del rapporto, possibile o mancato, con questa tipologia di economie regionali, la cui genesi ed il cui sviluppo dipendono dalla capacità dei territori di attrezzare un ambiente normativo, amministrativo e di servizi ad essi favorevole e, così, idoneo ad attrarle, che più qualifica e dà contenuto agli interrogativi circa il ruolo che, negli ordinamenti differenziati, possono assolvere, in proposito, i governi territoriali.

È, d’altro canto, un tratto che si riconosce tipico dell’economia globale quello di cercare il “locale”, portando in evidenza le differenze tra i territori e, perciò, offrendo anche il principale banco di prova delle potenzialità ma anche dei limiti che ne accompagnano l’azione.

Sono, quindi, le economie regionali, dipendenti dagli interessi “localizzabili” che, più di quanto possano fare e facciano gli attori economici appartenenti al territorio, cercano, ed ancor prima postulano, poteri pubblici capaci di diventarne interlocutori, di interpretarne le esigenze, di rispondere alle loro domande.

2. *Le risposte mancate: la difficile competitività fra aree*

Il fenomeno, con il quale ci si confronta, e con il quale si confrontano i territori, nell’incontro con gli interessi economici, è speculare a quello che interessa gli ordinamenti statali, orientando, anche a questi livelli, le localizzazioni, che diventano de-localizzazioni, delle attività produttive.

Tuttavia, quando esso riguarda i territori interni agli ordina-

(3) Su tali qualificazioni e, per una più estesa rappresentazione delle condizioni, di contesto, che influiscono sull’incontro e sul rapporto fra territori e interessi economici, sia consentito rinviare a C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, in C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 26 ss.

menti, specie a quelli che accolgano soluzioni organizzative di tipo decentrato, federale o semi-federale, presenta caratteristiche diverse o, meglio ancora, propone difficoltà proprie, per non dire tipiche, in quanto tali condivise nelle esperienze di tutti gli Stati differenziati.

Difficoltà tanto tipiche da essere state oggetto di teorizzazioni risalenti alla stessa genesi degli ordinamenti federali e, non a caso, evidenziate nei *Federalist Papers*, ove si denunciano i rischi di particolarismo, di frammentazione connessi al rafforzamento della “democrazia subnazionale”, nel campo del diritto dell’economia ⁽⁴⁾. Rischi provvisti di un avallo anche normativo, quale fu offerto dalla *Commerce Clause* della Costituzione statunitense ⁽⁵⁾, e riconosciuti dalle riflessioni successive, maturate nel contesto di altre esperienze, ove sono stati, poi, declinati come rischi di neocorporativismo, protezione localistica di interessi, iper-regolazione.

È come se la principale *ratio* dei decentramenti e dei federalismi, che è quella di consentire una migliore conoscenza, e perciò una migliore soddisfazione, delle domande espresse dalle collettività e dalle aree di riferimento più vicine ai governi, diventasse, nel raffronto con gli interessi economici, il limite di queste soluzioni organizzative. Un limite che diventa interno all’incontro, ed al rapporto, fra territori e interessi economici.

La vicinanza agli interessi sembra, dunque, condurre a ciò che, utilizzando un’immagine elaborata ad altri fini, può definirsi una sorta di “cattura” del regolatore da parte del regolato

(4) *The Federalist Papers* di A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY furono, infatti, pubblicati tra il 1787 ed il 1788. Su questi temi, cfr., anche, M. D’ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, p. 711 ss.

(5) La cosiddetta *Commerce Clause* è quella enunciata nell’Art. 1, *Section 8, Clause 3* della *United States Constitution*, ove si stabilisce che “*The Congress shall have the power...To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes*”, la cui portata è definita anche dalla cosiddetta “*Necessary-and-Proper Clause*”, enunciata nell’Art. 1, *Section 8, Clause 18*, per la quale “*The Congress shall have Power To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department of Officer thereof*”.

(⁶), la quale determinerebbe politiche territoriali volte a proteggere gli interessi già presenti localmente, chiudendosi a nuove domande e a nuovi soggetti.

La differenziazione, interna agli ordinamenti statali, non sarebbe quindi funzionale ad una valorizzazione dei territori, che passi anche tramite la capacità di attrarre la localizzazione di interessi economici, ma condurrebbe ad un risultato opposto. Soprattutto, opposto a quello che si verifica quando il livello interessato è quello statale.

Le differenze nazionali, in effetti, sono ormai riconosciute ed esaminate per la loro attitudine a generare situazioni di cosiddetta *regulatory competition* che conducono all'abbattimento di barriere legali, contabili e ad un generale ampliamento delle garanzie per le attività produttive che intendano insediarsi sul territorio. Anzi, la competitività, che si sviluppa a questi livelli, è talvolta tanto accentuata da determinare una sorta di *race to the bottom* di taluni ordinamenti, quale si verifica quando si assiste ad un allentamento delle regolazioni che intervengono sulle esternalità negative delle attività economiche (⁷).

Pur con le cautele che devono accompagnare ogni considerazione di sintesi, o conclusiva, su fenomeni di tale complessità ed estensione, parrebbe di poter dire che se l'economia globale pone le premesse perché si sviluppino situazioni di competitività fra territori, gli esiti che ne hanno, sin qui, connotato le esperienze sembrano richiedere altre e "nuove" condizioni, in cui si esprime anche molta parte del "nuovo" ruolo che l'economia globale richiede ai poteri pubblici, di tutti i livelli.

Così, se, con riferimento alle differenze nazionali, queste "altre" condizioni vengono cercate e sono, da tempo ormai, individuate nell'armonizzazione, a livello internazionale, delle

(6) In proposito, ci si permette di rinviare, ancora una volta, all'analisi, più diffusa, che se ne è effettuata in C. BARBATI, "Territori e attività economiche" cit., pp. 62 s. e 107 s.

(7) In merito a questi fenomeni ed, in particolare, alla cosiddetta *under-regulation*, capace di produrre competizioni al ribasso, cfr. S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 234, sub nt. 98.

normative, in primo luogo, di quelle *antitrust* ⁽⁸⁾, con riguardo alle differenziazioni interne agli ordinamenti statali, la competitività fra aree sembra sollecitare anche altre attenzioni, specialmente volte a superare, contenere o, finanche, prevenire quelli che, per quanto si è fin qui detto, costituiscono i limiti “interni” all’incontro fra territori e interessi economici. Limiti provvisti di un fondamento non solo teorico.

3. I limiti interni ed esterni delle scelte locali

Anche l’esperienza del nostro ordinamento documenta, in effetti, resistenze e inerzie, opposte dai governi territoriali alle domande degli interessi economici, dipendenti, in gran parte, dal “come” gli enti substatali hanno interpretato il proprio ruolo e sono entrati, o non sono entrati, in rapporto con gli interessi economici.

Lasciando sullo sfondo le questioni, per molti aspetti, differenti e meritevoli di differenti considerazioni, proposte dall’intervento diretto dei governi territoriali, per guardare ai soli interventi indiretti che più condizionano l’avvio e l’esercizio delle attività economiche, merita di essere ricordato, innanzi tutto, il difficile cammino delle politiche di liberalizzazione.

Sono note e diffusamente verificate le resistenze incontrate dalla liberalizzazione del commercio (interno), consegnata alle attuazioni che ne avrebbero dovuto, e potuto, effettuare le Regioni e, in subordine, anche i Comuni, in ragione delle competenze legislative e amministrative loro assegnate, già prima della riforma costituzionale del 2001 ⁽⁹⁾. Vicende analoghe hanno, d’altro canto, interessato, ultimamente, anche le politiche di li-

(8) Per un’analisi estesa di queste dinamiche, cfr., da ultimo, S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti, Assemblaggi dal Medioevo all’età globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, p. 305 ss.

(9) Il riferimento è alla liberalizzazione del commercio interno, già prevista dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, il quale attribuiva un ruolo centrale, ai fini della sua attuazione, alle scelte delle amministrazioni regionali e locali. Sul punto, cfr. L. PELLEGRINI, *Concorrenza e regolamentazione: la distribuzione economica*, in G. TESAURO, M. D’ALBERTI, *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 89 ss.

beralizzazione del servizio taxi, le quali hanno conosciuto un significativo contenimento proprio nelle sedi locali, chiamate a porle in essere ⁽¹⁰⁾.

Egualemente limitate sono state le iniziative *di e per* la semplificazione amministrativa, ormai affidata, per gran parte, alle competenze dei governi territoriali, ma ancora ferme, come emerge anche da recenti indagini, all'attuazione della l. 8 agosto 1990, n. 241, se si eccettuano le esperienze virtuose tentate da alcune Regioni ⁽¹¹⁾.

Se, poi, si guarda alle politiche di incentivazione e di ausilio finanziario alle imprese, anch'esse rientranti nelle competenze delle autonomie territoriali, ci si misura con l'interpretazione riduttiva che specie le Regioni hanno dato del proprio ruolo, impegnandosi in interventi per lo più settoriali. Soprattutto, da parte loro, è mancata la definizione di politiche di sistema, a valenza anche programmatica, necessarie alle stesse azioni degli enti locali. Né sono mancate esplicite manifestazioni di chiusura verso gli interessi economici "localizzabili", i quali si sono trovati, perciò stesso, esclusi da misure che affidano lo sviluppo locale all'incentivazione dei soli interessi appartenenti al territorio e di questo espressioni ⁽¹²⁾.

Ma, ciò che più rileva, i limiti interni all'incontro fra territori e interessi economici, paventati o sperimentati, sono diventati causa di importanti limiti esterni, quasi annunciati dall'Autorità Antitrust quando, nella relazione del presidente Tesaro

(10) Cfr., in particolare, la difficile attuazione di quanto previsto, per il potenziamento e la liberalizzazione del servizio taxi, dall'art. 6 del d.l. 4 luglio 2006, n. 248, noto anche come "primo pacchetto Bersani", convertito, con modificazioni, nella l. 4 agosto 2006, n. 248.

(11) Il riferimento è all'indagine effettuata, nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008, con riguardo a 12 Regioni italiane, dal Formez, "Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni". Testo reperibile sul sito web del Formez.

(12) Sul punto, e fra gli altri, cfr., da ultimo, anche il "caso", preso in esame con la sent. Corte cost. 19-28 novembre 2008, n. 318, della l.r. Puglia 20 febbraio 1995, n. 3, la quale, per l'accesso agli incentivi previsti, esigeva che il richiedente avesse la sede legale, amministrativa ed operativa nel territorio della Regione, così imponendo, nella valutazione della Corte, "barriere protezionistiche di natura territoriale" che, insieme ad altri motivi, ne determinano l'illegittimità, potendosi, al più, consentire che lo "sviluppo sociale ed economico del territorio regionale" conduca a richiedere al beneficiario la presenza, *in loco*, della sola sede operativa.

sull'attività svolta nel 2003, denunciò il rischio che "la vicinanza agli interessi coinvolti" potesse "influenzare negativamente il processo decisionale e favorire, a scapito dei nuovi entranti e dei consumatori, l'ingiustificata protezione delle imprese".

È la temuta "cattura del regolatore", che conduce ad individuare nel principio di concorrenza o, meglio, nella sua tutela riservata, dal legislatore costituzionale del 2001, alla competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, comma 2, lett. e)), il principale e più potente limite esterno al rapporto fra territori ed interessi economici.

Il principio di concorrenza, di per sé esposto alle interpretazioni che, del suo significato e delle sue implicazioni offrono le diverse sedi istituzionali, nazionali e sovranazionali, competenti a confrontarsi con esso, diventa oggetto di una lettura estensiva da parte del giudice costituzionale, che ne fa il titolo per lo spostamento, in capo allo Stato, della legittimazione a adottare non solo la normativa strettamente *antitrust*, ma qualsiasi misura, anche propria della *regulation for competition*, che non sia "sintonizzata sulla sola realtà produttiva regionale".

Secondo la Corte costituzionale, e a partire dalla sentenza (18 dicembre 2003) 13 gennaio 2004, n. 14, la tutela della concorrenza fonda la competenza esclusiva dello Stato, ogni qualvolta l'intervento, su materie o in questioni economicamente rilevanti, come tali, ad essa soggette, abbia una rilevanza macroeconomica, ossia incida sull'equilibrio economico generale.

Il principio autonomistico e, con esso, la legittimazione dei governi territoriali a sottoporre gli interessi economici a regolazioni proprie viene, di conseguenza, salvaguardato solo quando la misura abbia una rilevanza meramente regionale, ossia esaurisca la propria incidenza effettuale nell'ambito territoriale del governo subnazionale, a nulla rilevando la localizzazione dell'interesse e dell'attività.

Un limite particolarmente incidente, quando si consideri che la promozione o la tutela della concorrenza implica un'attività definitoria che diventa, in realtà, creativa di regole anche dettagliate, capaci di contenere, in misura significativa, l'intervento e le politiche dei governi territoriali in ogni materia economi-

camente rilevante.

Non a caso, la preoccupazione di non comprimere, eccessivamente, il ruolo dei governi territoriali ha indotto gli interpreti delle sedi istituzionali competenti, ad apportare correttivi o aggiustamenti a questa lettura del principio di concorrenza, talvolta smentita dalla stessa Autorità Antitrust, alla quale si devono pronunce contraddittorie e, comunque, fatta oggetto di interpretazioni più caute, anche da parte del giudice costituzionale.

Così, se è l'Antitrust ad avere ritenuto che il rafforzamento del principio autonomistico, operato dal legislatore costituzionale del 2001, anche sul terreno delle attività economicamente rilevanti, contenesse in sé una sorta di antinomia che oppone all'attribuzione nominale di più estese competenze il nuovo rilievo ed il nuovo ruolo assegnato al principio di concorrenza, è sempre l'Antitrust ad avere rilevato come proprio la vicinanza ai mercati locali consenta una migliore conoscenza delle domande, funzionale alle stesse ragioni della concorrenza e del mercato, atta a fondare la legittimazione dei governi territoriali ad intervenire ⁽¹³⁾.

Allo stesso modo, il giudice costituzionale ha cercato di temperare la forza escludente, di "limite esterno", del principio di concorrenza, proponendo differenti sistemazioni e letture di talune misure capaci di condizionare attività economicamente rilevanti ⁽¹⁴⁾.

(13) È, infatti, l'Antitrust, in una segnalazione del 1° luglio 2004, ad avere contestato la legittimazione anche di una Regione speciale, come la Sicilia, a dettare norme – nel caso riferite alla disciplina del commercio interno – che concernano la materia della "tutela della concorrenza", assegnata, dal nuovo art.117, alla competenza esclusiva del legislatore statale.

D'altro lato, però, com'è avvenuto in materia di aperture di sale cinematografiche, l'Antitrust ha riconosciuto come proprio la vicinanza ai mercati locali consentirebbe "assetto maggiormente rispondenti alle effettive esigenze della domanda, così come espressa nei diversi ambiti locali", tanto da sollecitare lo spostamento in capo alle autonomie di maggiori competenze decisionali (segnalazione 11 dicembre 2003, ma anche segnalazione del 19 dicembre 2006). Lo stesso può dirsi per il riconoscimento del ruolo ad essi spettante, in materia di regolamentazione delle attività dei taxi, effettuata da parte dell'Antitrust.

(14) Cfr., fra le altre, la sent. Corte cost. 7-19 luglio 2005, n. 285, con cui la Corte, rilevando come la tutela della concorrenza non possa sovrapporsi ad ogni competenza regionale, riportandola in capo allo Stato, ritiene che "la disciplina concernente

In sostanza, proprio le vicende interpretative delle quali è stato oggetto il principio di concorrenza, le conseguenze che se ne sono fatte derivate, anche in termini di incertezze circa il ruolo dei governi territoriali, nel rapporto con gli interessi economici, diventano indicatori delle insufficienze e inadeguatezze di ogni approccio che riconduca la questione dei rapporti fra territori ed interessi economici nella sola griglia dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Soprattutto, queste vicende raccontano la debolezza di ogni costruzione che continui a riconoscere nella legge statale l'unico strumento capace di contenere, correggere o prevenire i limiti delle differenziazioni.

4. *Dal territorio come confine al territorio come spazio: nuove condizioni per lo sviluppo locale*

Volendo tentare, a questo punto e per quanto consentito dalla complessità delle questioni sottese, una rappresentazione di sintesi delle ragioni che hanno, sin qui, impedito di attivare le potenzialità dei territori, si potrebbe dire che esse siano da ricondurre, essenzialmente, all'incapacità, da intendersi anche come indisponibilità, dei corrispondenti livelli di governo a rispondere alle domande, e prima ancora a riconoscere le necessità, degli interessi economici.

A questo proposito, e per quanto si è ricordato, vi è una considerazione che, più di altre, sembra doversi imporre all'attenzione dei territori: gli interessi economici che li "cercano" e che si candidano a diventare soggetti dello sviluppo locale, si muovono in "spazi" sui quali ricadono decisioni non solo del livello statale o substatale, ma anche di altre sedi, sovranazionali, oltre che di altri centri regolatori.

l'apertura di sale cinematografiche", dettata dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28, rientri prevalentemente nella materia "governo del territorio", oggetto, in quanto tale, di una competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Sulle letture più contenute che il giudice costituzionale, anche successivamente, ha offerto della "tutela della concorrenza", come "materia" riservata al legislatore statale, cfr., da ultimo, R. CARANTA, "Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?" in *le Regioni*, n. 3, 2008, p. 683 ss.

Interessi, per molti aspetti, governati da “diritti delocalizzati”, ossia obbedienti a “regole” che non sono espressione dei territori, entro i quali vanno a collocarsi, pur potendo essere da questi recepiti, in un momento successivo ⁽¹⁵⁾.

Ne deriva che la partecipazione o il contributo allo sviluppo economico locale richiede ai governi territoriali di ripensare il proprio ruolo e, così, di modificare le forme, le misure e, più ampiamente, le politiche tramite le quali entrano in rapporto con interessi economici.

Sul “come” o sul “che fare”, a tal fine, non esistono riflessioni né sono disponibili conclusioni che possano estendersi a tutte le esperienze. Molto dipende dai caratteri che l’articolazione territoriale del potere politico-amministrativo possiede, all’interno dei singoli ordinamenti. Molto dipende, pertanto, dalle soluzioni organizzative accolte, ovvero dalle loro potenzialità e dai loro limiti. Molto altro, ancora, dipende dall’esistenza di talune condizioni di sistema, la cui mancanza rende necessario pensarle e definirle, prima ancora che attivarle.

Quanto alla situazione che connota il nostro decentramento, anche nelle forme più forti assunte con il “nuovo” Titolo V della Costituzione, emerge, fra tutte, la necessità dei territori di en-

(15) In merito alla figura dei cc.dd. “diritti delocalizzati”, dei quali sarebbe espressione lo stesso “diritto della concorrenza”, il quale presuppone un’economia e mercati privi di confini politico-giuridici determinati, cfr. N. IRTI, *La concorrenza come statuto normativo*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI e M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia, Liber Amicorum* per gli ottanta anni di Alberto Predieri, Torino, Giappichelli, 2002, p. 340, nonché dello stesso A., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 5 ss. Sulle leggi del mercato concorrenziale, cfr., per tutti, F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 7 ss. Categorie concettuali e di analisi, queste, recepite anche dai nostri giudici amministrativi, ed in particolare dal Consiglio di Stato, al quale si deve, infatti, il riconoscimento che, di fronte agli interessi economici e al mercato, lo strumento legislativo arretra. In questo senso, cfr. Cons. Stato, parere n. 11603/04, Sez. Cons. Atti normativi, Ad. 14 febbraio 2005, spec. sub 6.3., in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Quanto alle analisi teoriche dedicate al tema, fra i più rilevanti oggi affrontati da diverse scienze sociali, non solo giuridiche, cfr. S.L. SCHWARCZ, *Private Ordering*, in *Northwestern University Law Review*, 2002, p. 319 ss; e F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, il Mulino, 2005, spec. pp. 39 e 56 ss.

trare in relazione con le altre sedi decisionali e regolatorie, che orientano le scelte degli interessi economici, per rintracciare, anche attraverso questo diverso modo di declinare il proprio ruolo, strumenti e soluzioni, organizzative o anche solo funzionali, capaci di contenere o correggere quelli che appaiono, non solo all'analisi teorica, i principali limiti che condizionano e compromettono il loro rapporto con gli interessi economici.

Una necessità che non prescinde dal rapporto con gli altri governi territoriali, ma, semmai, procede da esso, rinviando a percorsi già disponibili, meglio, risalenti, benché mai, del tutto, compiuti.

Sono, questi, i percorsi che partono "dal basso", ossia da una cooperazione fra i territori che sia capace di dare vita ad altri centri, diversi da quello statale, atti a superare i limiti intrinseci, più ancora che interni, del rapporto fra territori ed interessi economici.

Basti pensare, in proposito, a quell'armonizzazione delle normative, lontana dall'essere conseguita al livello substatale, riconosciuta quale limite delle differenziazioni anche dall'Autorità Antitrust, in ragione degli ostacoli che frappone alla definizione e all'attuazione di strategie uniformi da parte delle imprese e per superare il quale è, al momento, disponibile una soluzione che, peraltro, si basa su un'azione del governo centrale, come tale eterodiretta ed eterodefinita ⁽¹⁶⁾.

Sempre alle autonomie potrebbe essere consegnato il superamento di un altro limite: l'inadeguatezza, spesso anche solo dimensionale, del territorio, i cui confini geografico-amministrativi possono non coincidere con gli spazi necessari agli interessi economici.

Problema, anch'esso, risalente, per il quale non sono mancati tentativi di risposta, sia strutturali sia funzionali, che hanno, prevalentemente, interessato gli ambiti infraregionali e, dunque, il sistema interno degli enti locali. Il completamento ed il po-

(16) Si ricorda, in proposito, la segnalazione resa dall'Antitrust il 4 novembre 2004, con riguardo alla disciplina normativa dell'attività di distribuzione dei carburanti. Quanto allo strumento, di cui al testo, attivabile dal centro statale, il riferimento è alle previsioni di cui all'art.8, comma 6, della l. 5 giugno 2003, n.131.

tenziamento dei processi, a questi livelli dell'amministrazione, non toglie la necessità che ad esserne investiti debbano essere anche i governi regionali, legittimati, tra l'altro, ad usare gli strumenti legislativi, amministrativi e, in prospettiva, finanziari-fiscali, capaci di dare contenuti e potenzialità differenti ai raccordi fra territori.

Vi è, poi altro che venne richiesto dalla stessa Antitrust in una sua segnalazione già del 20 dicembre 2001, sulla regolazione delle attività economiche. Vi è la necessità, specie in presenza del potenziamento della differenziazione, di uno sviluppo di meccanismi di confronto sistematico delle pratiche adottate dai regolatori dello stesso livello volta ad incentivare l'adozione delle *best practices* regolamentari; vi è, inoltre, il bisogno di meccanismi che consentano l'analisi di impatto delle regolazioni.

E se, su questo piano, già vi sono le esperienze di alcune Regioni, molto deve essere ancora compiuto, per consentire che, anche presso questi livelli di governo, si diffondano pratiche analoghe a quelle, di recente, previste per le amministrazioni statali, chiamate ad analizzare l'incidenza delle "proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa" "sul corretto funzionamento del mercato" ⁽¹⁷⁾.

Al di là, comunque, di altri possibili riferimenti a misure e a soluzioni specifiche, rimane l'evidente necessità, per i governi territoriali, di adottare politiche che esprimano una differente concezione del territorio.

Un territorio percepito non solo come "confine-limite", idoneo a qualificare, quasi ad esserne condizione o requisito, gli

(17) Ci si riferisce a quanto previsto dal d.P.C.M. 11 settembre 2008, n.170 (*G.U.* 3 novembre 2008, n. 257), "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", in merito ai contenuti della relazione AIR. In base a quanto dispone l'art.6, per la prima volta, in termini espressi, questa dovrà, fra l'altro, stimare l'incidenza delle proposte regolatorie sul corretto funzionamento del mercato, nei termini riferiti testualmente (art.6, comma 3, lett. g)), ed inoltre dovrà contenere "l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche e imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta" (art.6, comma 3, lett. h)).

interessi economici legittimati ad entrarvi in rapporto, ma un territorio come “spazio-potenzialità”, ossia occasione e motore di uno sviluppo che dipenda dalla capacità di attrarre, competitivamente, interessi economici che si aggiungano al territorio.

Facile, quindi, concludere che ciò debba tradursi in politiche maggiormente aperte alle interazioni con nuovi soggetti, sia pubblici sia privati. Tuttavia, il valore solo teorico, indeterminato nei contenuti, dell’esito che verrebbe a qualificare il nuovo ruolo dei poteri pubblici, trova il proprio limite, di sempre, in questa sua dimensione meramente ottativa.

Nel tentativo di meglio precisare “come” i governi territoriali possano farsi portatori di questa differente concezione del territorio quale “spazio-potenzialità” e, con esso, del proprio ruolo, sembra opportuno, quantomeno, ricordare, nei limiti dei riferimenti brevi qui consentiti, che queste nuove politiche non dovrebbero investire solo le *economic regulations*, ma dovrebbero estendersi anche, e forse soprattutto, alle *social regulations*, ossia a quel complesso di interventi che più definiscono le cosiddette “variabili ambientali”⁽¹⁸⁾.

Da tempo è riconosciuto quanto esse condizionino le scelte degli interessi economici “localizzabili”, i quali, più di altri, sono attenti alle “politiche dei luoghi”: quelle che si esprimono nei sistemi di trasporto locale, delle infrastrutture, nelle discipline edilizie ed urbanistiche, nell’assetto dei servizi sociali e reali alle imprese, nelle iniziative assunte per la formazione professionale e, ad un livello più alto, per lo sviluppo di competenze che si qualificano anche come competenze offerte dall’area territoriale.

È noto, d’altro canto, quanto le economie globali vedano nel

(18) Gli strumenti e le politiche capaci di condizionare le attività economiche sono, notoriamente, diverse e non tutte inerenti alla sola *economic regulation*, stante l’incidenza che, soprattutto nei confronti degli interessi economici “localizzabili”, e, dunque, dalla crisi del sistema di produzione fordista, rivestono anche le *social regulations*, ossia le politiche di settore che definiscono le cosiddette “variabili ambientali” delle attività di impresa. Quanto ai differenti contenuti dell’*economic regulation* rispetto alla *social regulation*, si rinvia all’analisi di A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Mulino, Bologna, 2000, p. 39 ss.

built environment e nella *knowledge economy*, rispettivamente, condizioni e modalità del proprio sviluppo: così assegnando, se si vuole, nuove declinazioni e nuovi contenuti alla risalente figura del distretto industriale, non a caso, alla ricerca esso stesso di configurazioni e di strumenti, anche operativi, differenti.

Le *social regulations*, inoltre, a differenza di quanto deve ancora dirsi per le *economic regulations*, occupano ambiti che, già da ora, sono disponibili alle competenze dei governi territoriali. Non solo, proprio quella vicinanza alle collettività e agli interessi, tipicamente percepito come limite della loro azione, potrebbe, qui, trasformarsi nella loro potenzialità.

La vicinanza agli interessi, in quanto vicinanza a tutti gli interessi, potrebbe, infatti, agevolare l'elaborazione di politiche integrate che risultano, invece, difficilmente perseguibili dalle sedi decisionali più alte, spesso impegnate, e non solo nella nostra esperienza ordinamentale, a definire normative settoriali, rispondenti, prevalentemente, ai soli interessi capaci di attestarsi al loro livello ⁽¹⁹⁾.

Quanto alla capacità dei governi territoriali di intervenire sulle *economic regulations*, questa dipende, indubbiamente, da alcuni nodi, anche interni, che attendono di essere sciolti o diversamente risolti, dalle sedi istituzionali competenti, ma dipende anche dalla esistenza di condizioni di sistema, non ancora disponibili.

Basti pensare, quanto alla possibilità dei territori di porsi e di essere riconosciuti come interlocutori istituzionali degli interessi economici, alla rilevanza di interventi legislativi volti a modificare la configurazione, strutturale e funzionale, delle autorità di garanzia e di regolazione. Misure, queste, che servirebbero ad adeguarle alla pluralità dei centri decisionali che caratterizza, o che dovrebbe caratterizzare, il nostro assetto istituzionale decentrato, analogamente a quanto già avviene all'interno di altri ordinamenti. Soprattutto, capaci di "liberare" molte possibilità di azione dei territori, anche in quei settori, economicamen-

(19) Sul punto, cfr. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto* cit., p. 120 ss.

te rilevanti, che si confrontano, inevitabilmente, con un principio di concorrenza che verrebbe, in tal modo, privato di alcune delle ragioni che inducono a configurarlo come diritto statale, anche al di là ed oltre le necessarie uniformità, sovranazionali prima ancora che nazionali, della normativa strettamente anti-trust.

Ma basti pensare, anche, all'incidenza dei rapporti con la sede comunitaria e alla capacità dei governi territoriali di porsi come soggetti dell'ordinamento comunitario, legittimati ad entrare direttamente in relazione con esso, trovando in ciò le condizioni che consentano loro di esprimere nuovi centri, ulteriori a quello statale, capaci di contenere i limiti, interni ed esterni, dell'incontro con gli interessi economici.

Questioni e temi, questi accennati da ultimo, che vanno ben oltre le possibilità immediate del rapporto fra territori e interessi economici, ma che, proprio dalla capacità dei governi territoriali di declinare diversamente il proprio ruolo, potrebbero trarre ragioni ed argomenti per ricevere nuove risposte.