



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 26 gennaio 2004

N. della Sezione: 174/04

OGGETTO:

Ministero delle attività produttive.
Schema di regolamento recante
modificazioni al decreto ministe-
riale 1° giugno 1998, n. 225,
concernente le modalità di
attuazione degli interventi impren-
ditoriali nelle aree di degrado
urbano dei Comuni metropolitani.

La Sezione

Vista la relazione n. 1191010, in data
8 gennaio 2004, e la documentazione
allegata, con la quale il Ministero delle
attività produttive chiede il parere sullo
schema di regolamento in oggetto;

Visti gli atti e udito il relatore estensore Consigliere Paolo De Ioanna;

PREMESSO

1. L'art. 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266 (Interventi urgenti per l'economia) reca disposizioni per disciplinare interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano. Si tratta delle aree metropolitane previste inizialmente dall'art. 17 della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, venute meno in seguito al decreto legislativo n. 267 del 2000, che ha interamente abrogato e sostituito la legge n. 142 del 1990. Gli articoli 22 (aree metropolitane) e 23 (città metropolitane) del d.lgs. n. 267 del 2000 hanno provveduto a ridefinire l'ambito giuridico delle aree metropolitane; si tratta di un ambito che ha poi ricevuto un formale riconoscimento di livello costituzionale nella recente riforma del titolo V della Costituzione laddove, a partire dall'art. 114, comma secondo, si riconosce che anche le città metropolitane sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni. Tuttavia, come si vedrà nel successivo punto 6 delle presenti considerazioni, il processo di attuazione degli artt. 22 e 23 del d. lgs. n. 267 del 2000 non è ancora concluso e di ciò occorre tener conto nella formulazione dell'art. 1 dello schema di regolamento in esame.

2. Il comma 2 dell'art. 14 della citata legge n. 266 del 1997 intesta al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ora Ministro delle attività produttive), d'intesa con il Ministro per la solidarietà sociale (ora Ministro del lavoro e delle politiche sociali), la determinazione, in via regolamentare, dei criteri e delle modalità per l'attuazione degli interventi predisposti dalle amministrazioni comunali, al fine di sviluppare, negli specifici ambiti comunali che presentano particolari caratteristiche di degrado urbano e sociale, iniziative economiche ed imprenditoriali.

I criteri di riferimento posti dalla legge sono: a) gli interventi devono essere predisposti direttamente dalle amministrazioni comunali interessate; b) il

regolamento determina i criteri e le modalità con i quali devono essere predisposti i programmi da parte dei comuni competenti; c) il regolamento deve tenere conto della connessione tra i finanziamenti dei medesimi interventi con fondi statali e con fondi comunitari; [esistono, infatti, specifiche discipline comunitarie in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese e d'importanza minore, discipline che si intersecano con i regolamenti CEE (69/01) della Commissione del 12 gennaio 2001, in materia di c.d. aiuti minori alle imprese (*de minimis*)].

3. Di tali profili attuativi si era fatto già carico il regolamento adottato con d.m. n. 225 del 1° giugno 1998, nell'esercizio dei poteri regolamentari attribuiti dal citato art. 14 della legge n. 266 del 1997, regolamento sul quale la Sezione si era espressa con il parere n. 16/98, reso il 9 febbraio 1998 e al quale l'Amministrazione precedente si era conformata.

4. Sulla base dell'esperienza maturata nei primi anni di applicazione del citato d.m. n. 225/1998 e dei programmi predisposti dai Comuni interessati a valere su uno stanziamento iniziale di 46 miliardi di lire, il Ministero delle attività produttive ripropone in sostanza una completa riscrittura del testo che, secondo la relazione ministeriale, intende tenere conto, in modo particolare, delle esigenze delle parti coinvolte per introdurre le modifiche necessarie al miglior perseguimento degli obiettivi voluti dal legislatore, in coerenza con le disposizioni comunitarie.

CONSIDERATO

1. L'esercizio del potere regolamentare in questione appare legittimo alla luce del nuovo quadro costituzionale introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha profondamente innovato il titolo V della Costituzione. Occorre tuttavia svolgere alcune osservazioni delle quali è necessario che l'Amministrazione precedente tenga conto in modo puntuale. L'intervento di cui

all'art. 14 della legge n. 266 del 1997 appare riconducibile all'ambito di applicazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. dove si stabilisce che “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Si tratta dunque di interventi legislativi specifici che sono riconducibili a quell'area di competenza esclusiva dello Stato, contemplata nell'art. 117, comma secondo, lettera e), sotto la formulazione: “perequazione delle risorse finanziarie”, area che rileva anche all'interno dell'art. 119 Cost. sia attraverso la istituzione, con legge statale, di “un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante” (comma terzo) che con la previsione di trasferimenti finalizzati a rimuovere gli squilibri socio-economici (comma quinto).

2. Al riguardo si deve osservare come, nel sistema del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, le fonti di finanziamento indicate nel comma quarto dell'art. 119 (compartecipazione ai tributi statali, tributi regionali propri e fondo perequativo) devono consentire alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province ed ai Comuni di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, mentre le ulteriori risorse di cui al comma quinto sono finalizzate ad interventi specifici ed aggiuntivi, “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. In questa articolazione del sistema di perequazione si rinviene la risposta di fondo alle problematiche relative al grado di autonomia fiscale ed alla tipologia di tale autonomia costituzionalmente possibile nel nostro ordinamento. La “perequazione delle risorse finanziarie” e “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. *e* ed *m* del secondo comma dell'art. 117) costituiscono i due criteri che devono guidare il legislatore statale

nel dare concreta attuazione al nuovo sistema di autonomia fiscale delle Regioni e degli enti locali. I tributi propri, le compartecipazioni ai tributi erariali ed il fondo perequativo, secondo un modulo organizzativo uniforme, “chiudono” il sistema di finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite a tutti e quattro gli enti esponentiali delle comunità territoriali: Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. I trasferimenti finalizzati, previsti dal quinto comma dell’art. 119 Cost., forniscono allo Stato uno strumento ulteriore per perequare gli squilibri sostanziali esistenti fra le varie aree territoriali e per promuovere la coesione e l’integrazione economico-sociale.

3. Va ricordato altresì che nelle materie di competenza esclusiva statale, quale quella in esame, la potestà regolamentare spetta allo Stato, salvo delega alle Regioni (art. 117, comma sesto). Dunque, l’esercizio dei poteri intestati (ora) al Ministro delle attività produttive con il concerto del Ministro del lavoro, rimane coerente con il nuovo assetto costituzionale disegnato nel titolo V, anche se va esercitata, come si dirà, con grande attenzione e cautela, trattandosi di misure che *in limine* toccano aree di competenza concorrente (governo del territorio) o addirittura esclusiva delle Regioni (agevolazioni per la nascita di nuove imprese). In altri termini, l’area dei poteri regolamentari che restano intestati allo Stato deve risultare strettamente coerente con il perseguimento degli obiettivi sostanziali di perequazione delle risorse finanziarie.

4. Va ancora ricordato che, ai sensi del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, in materia di razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, il Ministro delle attività produttive, d’intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze, predispone annualmente una relazione, che viene allegata al Documento di programmazione economico-finanziaria, nella quale sono indicati, fra l’altro, il quadro programmatico dell’intervento pubblico in favore delle imprese per il triennio successivo e lo stato di attuazione delle singole normative che autorizzano interventi. Questa relazione viene predisposta previo parere della

Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città, e costituisce la premessa per la rideterminazione annuale e triennale, in sede di legge finanziaria, delle autorizzazioni di spesa relative alle singole leggi che disciplinano interventi specifici; tali autorizzazioni, una volta approvata la legge finanziaria, affluiscono ad un unico fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia, dal quale vengono poi ripartite negli stati di previsione dei singoli Ministeri competenti alla concessione, dove le risorse vengono iscritte in un apposito Fondo, "amministrato secondo le normative vigenti per tali interventi" (art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 123 del 1998).

E' quindi possibile affermare che la norma primaria alla quale il Governo continua a dare applicazione si colloca nell'ambito di un processo di rideterminazione annuale degli stanziamenti che prevede la consultazione preventiva delle Regioni e dei Comuni, che sono i soggetti più interessati alle concrete modalità di svolgimento dei poteri regolamentari di cui allo schema in esame.

5. Il punto di avvio della procedura è costituito dal decreto del Ministro delle attività produttive che ripartisce annualmente tra i Comuni, in misura proporzionale alla popolazione residente, le disponibilità stanziare per gli interventi di cui all'art. 14 della legge n. 266 del 1997. La nuova formulazione dell'art. 8, che in parte assorbe i contenuti dell'art. 3 del d.m. n. 225 del 1998, costituisce l'innovazione più rilevante nel nuovo impianto dello schema di regolamento. In particolare, lo schema in esame prevede che una quota pari all'1,8% delle risorse da ripartire sia trattenuta presso il Ministero per il monitoraggio degli interventi effettuati dai Comuni. Prima di esaminare la questione della legittimità e della opportunità di tale previsione, è necessario chiarire quale sia l'ambito soggettivo di applicazione del processo di ripartizione del fondo.

6. L'art. 1, comma 1, dello schema di decreto recita: "Le Amministrazioni dei Comuni capoluogo: Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia (individuati dall'art. 17 della legge 8 giugno 1990 n. 142, abrogato dal d.lgs. 18.8.2000, n. 267, laddove al capo III ridefinisce le aree metropolitane) ...". Tale formulazione non è esatta nei contenuti ed è imprecisa nella forma. L'art. 274 del d. l.vo n. 267 del 2000 ha abrogato integralmente la legge n. 142 del 1990. L'art. 275, comma 1, chiarisce che, salvo diverse disposizioni, "quando leggi, regolamenti, decreti od altre norme o provvedimenti fanno riferimento a disposizioni espressamente abrogate dagli articoli contenuti nel presente capo, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni del presente testo unico, come riportate da ciascun articolo". Ora, l'art. 14, comma 1, della legge 266 del 1997, come si è detto, fa espresso riferimento all'art. 17 della legge n. 142 del 1990, che è stata interamente abrogata; il riferimento alle aree e alle città metropolitane si trova ora negli artt. 22 e 23 del d. lgs. n. 267 del 2000, poi ripreso nel nuovo titolo V della Costituzione; peraltro il processo costitutivo delle aree e delle città metropolitane non è ancora concluso. In questa situazione, la nuova formulazione non è significativa al fine della esatta ricomposizione del tessuto normativo che delimita l'ambito di applicazione dello schema di regolamento in esame: in particolare, è opportuno ricordare che, fra i soggetti destinatari della ripartizione del fondo, il Comune di Cagliari, che non figurava nella elencazione di cui al comma 1 dell'art. 17 della legge n. 142 del 1990, è stato sempre inserito nella ripartizione dei fondi in questione in ragione del richiamo, operato nel comma 3 dello stesso art. 17, alle città ed aree metropolitane individuate dalle regioni a statuto speciale. Dunque l'inserimento del Comune di Cagliari è sostanzialmente corretto ma, nella attuale formulazione, non si comprende quale sia il significato del richiamo alla funzione abrogatrice del d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che poi non è ancora concretamente utilizzabile il rinvio alle corrispondenti disposizioni contenute nello stesso d.lgs. (artt. 22 e 23), in base al richiamato art. 275, comma 1, del medesimo d.lgs.

7. In questo contesto normativo, stante la necessità di dare comunque attuazione (anche sulla base dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ad una disposizione legislativa statale che, come si è visto, impatta in un ambito di legislazione esclusiva dello Stato, appare appropriato sostituire il comma 1, dell'art. 1 dello schema in esame con la seguente formulazione: "1. Fino alla attuazione degli articoli 22 e 23 del d. l.vo 18 agosto 2000, n. 267 e ai soli esclusivi fini applicativi del presente regolamento, le Amministrazioni dei Comuni capoluogo autorizzate a predisporre programmi di intervento per l'attuazione dell'art. 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266, sono, sulla base dell'art. 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le seguenti: Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia. I programmi di intervento hanno come obiettivo prioritario il superamento di situazioni di crisi socio-ambientale in particolari aree del territorio amministrato".

8. Nel precedente regolamento, secondo una previsione confermata anche nello schema in esame, sono gli stessi Comuni che formulano i programmi di intervento e sono autorizzati ad accantonare quote delle risorse ad essi assegnate per provvedere a forme di controllo e di monitoraggio degli interventi approvati (art. 8, comma 4, e art. 2, comma 4, dello schema). In sostanza, nel regolamento che si intende sostituire e nello schema all'esame, la funzione di monitoraggio è assegnata agli stessi soggetti che sono destinatari degli stanziamenti, con una previsione che appare aderente ai criteri previsti dalla fonte primaria (art. 14 della legge n. 266 del 1997) dove l'accento è posto sulla centralità dei Comuni nella predisposizione degli interventi (comma 1) e dei programmi (comma 2), nonché sull'attuazione degli interventi stessi (comma 2), mentre il ruolo del Ministero, nella sede regolamentare, concerne la determinazione dei criteri e delle modalità. Peraltro, appare in linea con tutta la

normativa di finanziamento statale di programmi di agevolazione alle imprese, che l'attività di monitoraggio degli interventi sia da includere nello svolgimento e quindi nel finanziamento degli interventi stessi e che tale attività possa considerarsi come un elemento coesistente alla buona riuscita dei programmi, consentendo di recuperare e riprogrammare, se necessario, risorse eventualmente non utilizzate. Tuttavia, sul piano delle scelte organizzative e dei relativi costi, deve escludersi l'opportunità di doppiare tale funzione, presso i Comuni e presso il Ministero, raddoppiando così le risorse sottratte al finanziamento diretto degli interventi per essere destinate ad attività di mero controllo. A monte di tale questione, su di un piano di stretta legittimità, si pone il problema della stessa configurabilità di una attività di controllo e monitoraggio intestata allo Stato per fondi che la legge destina integralmente *ab origine* a soggetti diversi (i Comuni destinatari).

9. Ora, nella attuale fase di attuazione del titolo V della Costituzione, in carenza di delega di poteri regolamentari alle Regioni, laddove si tratti di materie di competenza esclusiva dello Stato, le normative in vigore continuano ad applicarsi fino a quando la stessa legge statale non regoli diversamente la materia; tuttavia la materia degli incentivi per iniziative dirette ad agevolare determinati comparti produttivi e di sviluppo locale, al di fuori degli interventi di carattere perequativo quali quelli in esame, lambisce, da un lato, un ambito di competenza concorrente, per le questioni riconducibili al governo del territorio, e, dall'altro, la disciplina degli incentivi all'economia regionale e locale, che è riconducibile ad un'area di competenza esclusiva delle regioni. Nel caso in esame, come osservato, il carattere sostanzialmente perequativo degli interventi e la loro connessione con programmi di finanziamento e con normative europee riportano detta disciplina nell'area delle materie di legislazione esclusiva dello Stato e quindi rendono plausibile l'esercizio di un potere regolamentare che svolge ed attualizza una attribuzione di potere normativo secondario già prevista dal citato art. 14 della legge n. 266 del 1997.

Tuttavia, l'attuale complessa fase di attuazione del titolo V della Costituzione, ancora lungi dall'approdare ad un assetto concluso e definitivo, soprattutto sul cruciale terreno dell'organizzazione concreta e dei limiti dell'autonomia fiscale, sconsiglia l'adozione di soluzioni di impianto centralistico: esse appaiono in netta controtendenza rispetto alle scelte generali compiute dall'ordinamento e dubbie sul piano della proficua utilizzazione di somme stanziare dal Parlamento nazionale con la specifica ed univoca vocazione del sostegno diretto di interventi programmati e decisi dai Comuni.

10. Ad avviso del Collegio, è più appropriato lasciare che la funzione di monitoraggio rimanga intestata e svolta, come avviene ora, agli e dagli stessi Comuni destinatari delle somme, senza riservare *ab origine* quote dello stanziamento da destinare ad una nuova attività che viene intestata invece direttamente al Ministero, pur in carenza di una esplicita previsione al riguardo in sede di normativa primaria statale. Peraltro, va considerata l'esigenza di prevedere meccanismi omogenei di controllo e monitoraggio nei metodi e nei criteri di rilevazione dello stato di attuazione degli interventi. Al riguardo sembra che tutta la normativa, posta dallo stesso art. 8 dello schema, volta a recuperare e riprogrammare le somme rimaste non utilizzate dai Comuni, normativa lodevole negli intenti, possa funzionare anche senza un raddoppio formale dei sistemi di monitoraggio: al riguardo la nuova formulazione dell'art. 2 (Presentazione di programmi di intervento e obbligo di relazione) appare del tutto funzionale all'obiettivo di integrale e proficua utilizzazione dei fondi stanziati. E, del resto, l'art. 8 riserva un limite del 3% delle risorse assegnate ai Comuni per finanziare gli interventi, indicati dall'art. 3 dello schema, per l'elaborazione e la gestione dei programmi di intervento, secondo quanto stabilito dall'art. 2; il quale art. 2 include l'obbligo di trasmettere al Ministero delle attività produttive, insieme alle relazioni sullo stato di attuazione degli interventi, schede tecniche di rilevazione qualitativa e quantitativa dei dati e degli elementi oggetto del monitoraggio degli interventi. E' dunque già prevista una linea di finanziamento delle attività di

monitoraggio; e per le spese di promozione e pubblicazione dei bandi, nonché per l'istruttoria e la valutazione delle domande, l'art. 8 prevede un'ulteriore riserva di risorse, nel limite massimo dell'8% delle risorse assegnate per la concessione delle agevolazioni alle imprese. Quindi una quota non irrilevante di risorse - che può apparire anche eccessiva e quindi suscettibile di riduzione, secondo il responsabile apprezzamento dell'Amministrazione referente - viene già sottratta alle finalità di incentivazione diretta per essere utilizzata per attività di studio, elaborazione dei progetti e monitoraggio, comunque intestate ai Comuni.

11. E' necessario pertanto che il Dicastero precedente rielabori il testo, eliminando, al comma 1 dell'art. 8, la previsione della ritenuta dell'1,8% per il monitoraggio centralizzato degli interventi. Tuttavia ben si comprende l'esigenza di realizzare un coordinamento tra i Comuni in ordine alle tecniche di monitoraggio concretamente utilizzate: al riguardo si potrebbe prevedere che uno specifico programma di intervento, elaborato d'intesa tra tutti i Comuni interessati, riservi, all'interno delle disponibilità già stanziata dall'art. 8, commi 3 e 4, una quota per la predisposizione di un sistema che renda omogenee e quindi del tutto confrontabili le metodiche di controllo e monitoraggio. In sostanza, si tratta di organizzare l'attività di monitoraggio riducendo allo stretto necessario le somme da distrarre dagli interventi diretti e riconducendola ad un programma che rimanga comunque intestato ai Comuni e li veda corresponsabilizzati nella sua configurazione, nel suo finanziamento e nel suo svolgimento.

12. Nel comma 2 dell'art. 8, la previsione secondo la quale le somme affluiscono al bilancio comunale "sulla base delle risorse di cassa", appare comprensibile nelle finalità di controllo dei canali della spesa che concorrono alla formazione del fabbisogno dello Stato e tuttavia rivela un vincolo che può essere fortemente in contraddizione con la stessa finalità degli interventi; se i titolari degli interventi sono i Comuni è ben difficile immaginare che essi, una volta

assegnate le risorse sulla base di procedure concorsuali pubbliche, che coinvolgono anche risorse comunitarie, possano poi non onorare gli impegni finanziari da essi assunti, impegni che rivestono una precisa valenza giuridica in ragione della circostanza che non vi sono risorse di cassa nel bilancio dello Stato, dopo una specifica autorizzazione legislativa *ad hoc*. Sarebbe bene chiarire che è il mero profilo annuale dei trasferimenti per cassa che tiene conto delle esigenze del bilancio dello Stato ma che, comunque, entro l'anno finanziario per il quale sono state autorizzate, le risorse saranno trasferite. In altri termini, una volta che i programmi sono stati approvati e gli impegni dei Comuni hanno assunto la veste di un obbligo giuridico perfetto, la quota di trasferimento dal bilancio dello Stato corrispondente almeno agli obblighi perfezionati non può essere messa in discussione. Si vuole sottolineare che il vincolo di cassa è bene che operi a monte, prima della ripartizione delle risorse e dell'adozione del decreto di ripartizione: ma una volta che le somme sono ripartite, nei limiti delle disponibilità di copertura che il Ministero dell'economia reputa coerenti con la situazione di equilibrio del bilancio statale, che non vi debbano essere interruzioni nel trasferimento delle risorse assegnate, in base alle quali possono trovare avvio solo i programmi effettivamente coperti, con il concorso di risorse statali, comunitari e degli stessi comuni. A tal fine, nel comma 1 dell'art. 8, dopo le parole: "... sono ripartite annualmente tra i Comuni," vanno inserite le seguenti altre: ", sulla base delle risorse di cassa disponibili,"; corrispondentemente, al comma 2 dello stesso articolo 8, vanno soppresse le parole: "sulla base delle risorse di cassa,". Ciò proprio perché, operando la vigente disciplina dei limiti di cassa a monte della ripartizione delle risorse e non a valle, si consente una programmazione più aderente alla effettiva finanziabilità per cassa degli interventi e tale da non ingenerare contenziosi.

13. Si segnalano inoltre i seguenti ulteriori profili:

- a) è necessario inserire una clausola finale di espressa abrogazione del precedente d.m. n. 225 del 1998, che viene in realtà completamente sostituito dallo schema in esame;
- b) nel comma 3 dell'art. 8, è necessario precisare, nell'ultimo periodo, che il Comune può avvalersi di soggetti esterni, stipulando a tal fine appositi contratti "con procedure di scelta ad evidenza pubblica." ;
- c) nel comma 5 dell'art. 8 è opportuno modificare il testo, in linea con il comma 6, chiarendo che le disponibilità sono restituite al Ministero salvo una proroga non "di un anno", ma "fino al massimo di un anno".

P.Q.M.

Esprime parere favorevole alla condizione che siano recepite le osservazioni di cui in motivazione.

Per estratto dal Verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

Visto:
Il Presidente della Sezione
(Pasquale de Lise)