

6 - L'AZIONE AMMINISTRATIVA

7. C. FRANCINI (2.4.1987)

Legge 1 marzo 1986 n. 64 - Disciplina organica
dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno - problemi
interpretativi dell'art. 17 (16 e 17 comma).

OGGETTO: L. 1 marzo 1986 n. 64 - "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; problemi interpretativi dell'art. 17, 16° e 17° comma.

La L. 1.3.1986 n. 64 concernente la "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno" prevede all'art. 17, 16° e 17° comma un ampliamento dell'istituto della "riserva di forniture e lavorazioni" a favore delle imprese del Mezzogiorno già introdotto come obbligo a carico dell'̄ amministrazioni dello Stato sino dal 1950 con la legge del 6 ottobre, n. 835.

Originariamente limitato a 1/6 dell'ammontare globale delle forniture e lavorazioni occorrenti annualmente alle amministrazioni statali, l'obbligo della riserva fu elevato al 30% con la L. 26.6.1965 n. 717 ed esteso a carico delle aziende autonome e agli enti pubblici individuati con il DPCM del 19.4.1966.

Riconfermato nel DPR 30.6.1967 n. 1523 "Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno", l'obbligo della riserva fu successivamente esteso a carico anche degli enti di gestione e delle aziende a partecipazione statale, dagli enti di sviluppo agricolo, dei consorzi per le aree ed ai nuclei di sviluppo industriale nel Mezzogiorno con L. 6.10.1971 n. 853 "Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno"; fino all'entrata in vigore della L. 64/86, la disciplina dell'istituto della "riserva di forniture e lavorazioni", così come risultante dalle fonti citate, era contenuta nell'art. 113 del DPR 6.3.1978 n. 218 "Testo Unico delle Leggi sugli interventi nel Mezzogiorno".

L'art. 17, 16° comma della L. 64/86 estende l'ambito dei soggetti obbligati alla riserva a Regioni, Province, Comuni, USL, Comunità Montane, società ed enti a partecipazione statale, Università ed enti ospedalieri autonomi.

Il 17° comma dello stesso articolo da un lato amplia la tipologia delle imprese beneficiarie, aggiungendo a quelle industriali ed artigiane, anche le imprese agricole, dall'altro ricomprende nella categoria di imprese del Mezzogiorno, anche quelle imprese che hanno, nei territori considerati, stabilimenti e impianti fissi nei quali venga eseguita anche solo parzialmente la lavorazione dei prodotti richiesti, mentre nell'originaria previsione venivano considerate imprese del Mezzogiorno esclusivamente quelle ivi "ubicate", con la precisazione che le lavorazioni e le forniture oggetto della riserva dovessero essere eseguite "esclusivamente" negli stabilimenti situati nel Mezzogiorno (art.1, 3° comma DPR 24.4.1967 n. 478).

Oggetto della presente analisi è la evidenziazione di problemi di carattere giuridico sollevati dall'art. 17, della L. 64/86, con riferimento agli aspetti di rilevanza regionale e con la premessa che, data la mancanza di pronunce giurisdizionali, nonché di dottrina in materia, ci si limiterà ad esporre i problemi emergenti, prospettando eventualmente soluzioni, le quali peraltro hanno il mero valore di posizioni personali.

1 - Contenuto dell'obbligo della riserva

L'art. 17, 16° comma della L. 64/86 non specifica qual'è il contenuto dell'obbligo della riserva, ma rinvia a quanto disposto dal 1° comma dell'art. 113 DPR 218/78.

Se il riferimento al TU citato è da intendersi letteralmente e pertanto limitato al solo 1° comma, l'art.17 L.64/86 risulterebbe applicabile con le modalità più svariate, nulla disponendo infatti al proposito il citato 1° comma dell'art.113.

In primo luogo non sarebbero definite le modalità con cui effettuare il calcolo della quota riservata: è infatti soltanto nel 2° comma dello stesso articolo che viene esplicitato il riferimento alle forniture e lavorazioni di ciascun anno finanziario, ancorando pertanto ad un preciso termine temporale il meccanismo della riserva.

Senza il termine di riferimento succitato l'obbligo della riserva risulterebbe facilmente eludibile, come risulta evidenziato dal-

./.

l'esame degli atti parlamentari relativi alla stessa L. 64/86, anche se non con riferimento alla riserva di forniture, ma alla riserva di investimenti di cui all'art. 107 T.U. 218/78 e art. 17, commi 6°-7° e 8° L. 64/86.

In secondo luogo il mancato rinvio al 2° comma dell'art. 113 che prevede il necessario esperimento di gare separate potrebbe assumersi come legittimante una riserva che non implichi necessariamente una differenziazione delle condizioni offerte dalle imprese del Mezzogiorno rispetto alle altre imprese concorrenti.

L'istituto della "riserva" è infatti concettualmente autonomo rispetto al principio della doppia gara, di modo che l'obbligo della riserva potrebbe sussistere indipendentemente da un correlativo obbligo di esperire gare separate.

Come si può leggere nella relazione dell'On.le De Gasperi alla L. 835/1950 che per prima introdusse l'obbligatorietà della riserva a carico delle Amministrazioni dello Stato nonché il meccanismo della doppia gara, quest'ultimo costituisce uno strumento per rendere più efficace l'istituto della riserva ovviando alla mancanza di competitività delle imprese meridionali rispetto a quelle settentrionali e la cui previsione nella legge del 1950 costituiva un atto ulteriore rispetto alla disposizione già precedentemente in vigore sulla riserva (D.L. 18.2.1947 n. 40).

Quanto sopra detto è confermato dal Consiglio di Stato il quale ha riconosciuto che "le due regole, quella cioè, che stabilisce la riserva e quella che impone di effettuare gare separate ... vanno collegate, nella logica del sistema, su due piani diversi, la seconda dovendosi considerare ... come mezzo predisposto per rafforzare ulteriormente la riserva stessa" (Sez. III 23.10.1968 n. 913 in FI 1969 III pp. 442 e ss.).

Il 16° comma dell'art. 17 L. 64/86 pertanto, laddove prevede l'estensione dell'obbligo della riserva, di cui al 1° comma del DPR 218/78, non implica di per sé necessariamente anche il dovuto esperimento di gare

separate né di altri meccanismi che garantiscano condizioni differenziate, e non essendo esplicitamente richiamato al proposito il 2° comma del DPR 218/78 che invece prevede l'ulteriore obbligo della gara separata.

Per potersi considerare assolto l'obbligo di riserva di cui al 16° comma sarebbe pertanto sufficiente un meccanismo che garantisse l'offerta della percentuale del 30% delle lavorazioni e forniture occorrenti ad imprese del Mezzogiorno, non rilevando, ai soli fini della norma considerata, le modalità con cui rendere operativa ed efficace l'offerta stessa.

Anzi potrebbe assumersi che l'attuale mancanza di norme esecutive della disposizione stessa ne determina la momentanea inapplicabilità; in particolare per quanto riguarda Regioni e USL data l'incidenza della norma nella disciplina dell'attività contrattuale delle stesse potrebbe ritenersi necessaria l'emanazione di una normativa regionale di attuazione, nelle more della quale, il disposto dell'art. 17, 16° e 17° comma della L. 64/86 rimarrebbe inattuabile.

Le considerazioni sopra esposte tuttavia risultano inapplicabili in virtù di quanto previsto dal 2° comma dello stesso articolo 17, il quale espressamente dispone che "per quanto non previsto dalla presente legge, si applicano, ove compatibili, le norme del Testo unico 218/78".

Per effetto di tale rinvio generale, l'art. 113 citato, pur essendo richiamato nel solo primo comma dall'art. 17, 16° comma, è da intendersi applicabile nella sua totalità.

In particolare quindi risultano applicabili:

- il 2° comma dell'art. 113, laddove individua il termine temporale di riferimento per il calcolo della quota di riserva e sancisce il principio della gara separata a favore delle imprese beneficiarie, "fatta eccezione per quelle forniture e lavorazioni tecnicamente non frazionabili o che non possono essere effettuate dalle predette imprese".
- Il 3° comma dello stesso articolo che prevede il recupero delle percentuali non assegnate in quanto relative a forniture e lavorazioni non

eseguibili o non frazionabili, tramite il proporzionale aumento della quota riservata su altre lavorazioni o forniture in modo che, in ogni caso, alla fine dell'anno finanziario, la quota complessivamente riservata alle imprese del Mezzogiorno rappresenti il 30% dell'ammontare annuo delle forniture e lavorazioni occorrenti.

Più problematica rimane l'applicabilità alle nuove fattispecie previste dalla L. 64/86 del 7° comma dell'art. 113 che prevede per le modalità di esecuzione della riserva un rinvio ad un regolamento "emanato su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di concerto con il Ministro per l'industria, commercio e artigianato".

Le citate norme di esecuzione furono a suo tempo emanate con DPR 24.4.1967 n. 478 "Approvazione del regolamento di esecuzione delle norme sulla riserva del 30% delle forniture e lavorazioni delle Amministrazioni e degli Enti pubblici" il quale, da un punto di vista cronologico, è da ricollegarsi alla L. 26.6.1965 n. 717 che appunto all'art. 16 ultimo comma per prima prevede un regolamento di esecuzione, ma che, tuttavia, è da intendersi tuttora vigente dato che sia il DPR 30.6.1967 n. 1523 che il DPR 218/78, che sono intervenuti successivamente nella materia, sono "testi unici" che quantomeno in materia di riserva di lavorazioni e forniture hanno integralmente riprodotto le disposizioni anteriormente vigenti e, pertanto non hanno provocato seppure tacitamente - l'abrogazione di tale norma regolamentare.

Se dovesse ammettersi - e non pare vi siano argomenti a contrario - la applicazione alle fattispecie previste dalla L. 64/86 anche del citato regolamento di esecuzione, l'obbligo di riserva del 30% risulterebbe delineato in maniera univoca dalla disciplina statale e con conseguenze di non poca rilevanza in ordine alla complessità della gestione contrattuale e alla economicità della stessa da parte delle Regioni e soprattutto delle USL.

In particolare si segnalano qui di seguito gli aspetti più significativi della normativa statale da applicare:

- oggetto della riserva sono tutte le forniture occorrenti agli enti obbligati e le lavorazioni di loro competenza "in qualsiasi forma ... vengano affidate" (art. 4 DPR 478/1967) pertanto altresì nelle ipotesi di ricorso alla trattativa privata.
- L'esonero dall'obbligo della riserva (con conseguente recupero della quota in questione mediante proporzionale aumento di altre forniture e lavorazioni) è ammesso nelle sole fattispecie previste nell'art. 6 del DPR 478/1967.
- La quota riservata deve essere determinata con riferimento a ciascuna fornitura o lavorazione (art. 113/2° DPR 218/78; artt. 6/1°, 7/1° DPR 478/67) e deve formare oggetto di gara separata, da svolgersi contemporaneamente alla procedura per la parte non riservata (art. 7/3 DPR 478/67).
- Nel caso che la gara separata risulti deserta dovrà essere ripetuta entro 60 gg. dalla dichiarazione di diserzione e soltanto se anche il secondo esperimento abbia esito negativo potrà procedersi ad una gara "non riservata", fermo comunque l'obbligo di compensazione (art. 7, DPR 478/67).
- L'aggiudicazione ad una impresa del Mezzogiorno di una gara non riservata non configura adempimento dell'obbligo della riserva (art. 7, u.c. DPR 478/1967).

E' tuttavia da segnalare che il rinvio effettuato dal 2° comma dell'art. 17, pur non presentando alcuna limitazione di oggetto in ordine alla sua applicabilità prevede, come clausola discriminante il rinvio, la "compatibilità" delle norme richiamate. Tale "compatibilità" è senza dubbio da valutarsi con riferimento alle disposizioni della stessa L. 64/86, nel senso che le disposizioni del T.U. 218/78 devono essere, per potersi applicare, compatibili con le nuove norme introdotte dalla L. 64/86.

E' da valutare pertanto se tale compatibilità debba essere interpretata come mera "mancanza di contraddittorietà" tra la precedente

normativa e quella introdotta dalla L. 64/86 oppure debba assumersi una nozione più ampia di compatibilità che faccia riferimento nel confrontare le due serie di disposizioni, anche alle norme, estranee alla L. 64/86, che disciplinano in via generale l'attività e la posizione, nell'ambito dell'ordinamento, dei nuovi enti obbligati alla riserva.

Tramite questa strada è forse possibile restringere entro limiti anche notevoli l'applicazione delle norme del T.U. 218/78 e del DPR 478/67 alle nuove fattispecie previste dalla L. 64/86.

In particolare per quanto ci interessa l'autonomia regionale in materia di contratti propri e delle USL potrebbe costituire limite di compatibilità della normativa statale in materia di obbligo di riserva di forniture e lavorazioni a carico della Regione e delle USL.

Al proposito la Corte Costituzionale ha già avuto modo di chiarire che da un lato "la contabilità regionale rientra nella competenza legislativa spettante a tutte le Regioni sull'ordinamento dei propri uffici" (Sentenza n. 39 del 25.2.71) e dall'altro che l'assistenza sanitaria è comprensiva altresì della relativa disciplina contabile (Sentenza 245 del 5.12.84).

Potrebbero pertanto ritenersi compatibili con tale autonomia in materia contabile solo quelle disposizioni statali sulla riserva che non vengano ad incidere sui meccanismi procedurali previsti, nell'ambito della suddetta autonomia, dalle leggi regionali in materia, ma che si limitano a vincolare la scelta del contraente in ordine ad una quota dei contratti annuali.

In particolare potrebbe essere esclusa per Regioni e USL l'applicazione del D.P.R. 478/67 che detta una specifica disciplina in ordine alle modalità di esperimento delle gare, nonché dello stesso art. 143, 2° comma del DPR 218/78 laddove prevede che il frazionamento delle forniture e lavorazioni sia escluso limitatamente alla sola ipotesi di forniture e lavorazioni tecnicamente non frazionabili, oltre al caso in cui le stesse non possono essere effettuate dalle predette imprese per carenza di specializzazione o di attrezzatura.

Per concludere e in prima approssimazione potrebbe affermarsi che, sulla base di quanto disposto dall'art. 17, 16° e 17° comma L. 64/86 e dall'art. 113 T.U. 218/78 nella parte in cui è applicabile in quanto "compatibile", Regioni e USL sono tenute:

- 1) a determinare sulla base del fabbisogno annuale quale risulta dal bilancio preventivo la quota del 30% di forniture da destinare alla riserva a favore delle imprese del Mezzogiorno;
- 2) aggiudicare tale quota alle imprese meridionali tramite una gara separata, che non sia necessariamente riferita a frazionamenti delle singole forniture, ma che potrebbe avvenire anche riservando la totalità di una fornitura o lavorazione il cui importo rappresenta il 30% dello importo annualmente destinato all'acquisizione delle forniture e lavorazioni occorrenti all'ente interessato.

In una impostazione siffatta anche l'obbligo del recupero delle quote non assegnate assume intuitivamente una rilevanza di peso assai scarso, data la possibile inapplicabilità delle disposizioni in ordine alla non frazionabilità o non eseguibilità delle forniture e lavorazioni e la possibilità di esperire una unica gara per la totalità della quota riservata.

2 - Individuazione degli enti soggetti all'obbligo della riserva

La Regione Lombardia, Emilia Romagna nonché tutte le USL piemontesi (per quanto in nostra conoscenza) hanno adottato ufficialmente una posizione restrittiva in relazione al problema della individuazione dei soggetti obbligati alla riserva.

Sulla base di quanto disposto all'art. 1 del T.U. 218/78 che, determinando la propria sfera territoriale di applicazione, circoscrive alle sole regioni meridionali (nominativamente indicate) l'operatività delle disposizioni ivi contenute, si afferma che tale limitazione, risultando applicabile anche alla L. 64/86, riguarda non solo i soggetti beneficiari, ma altresì i soggetti obbligati dalla legge citata.

A sostegno della tesi si può richiamare quanto disposto dallo art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale per cui "le leggi ... che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi ... in esse considerati": dato il carattere di "legge eccezionale" della L. 64/86, il dubbio interpretativo concernente la applicazione della limitazione territoriale anche ai soggetti obbligati, andrebbe risolto preferendo una soluzione restrittiva in base alla quale all'obbligo di riserva sono tenuti solo gli enti operanti nel "Mezzogiorno".

La soluzione testé prospettata lascia peraltro perplessi sulla base di due considerazioni: in primo luogo la limitazione territoriale è chiaramente riferibile agli "interventi" e delimita pertanto i destinatari degli stessi, ciò è chiaramente espresso dallo stesso art. 1 del T.U. 218/78 che al 3° comma ribadisce la sfera territoriale di applicazione con riferimento agli "interventi comunque previsti da leggi in favore del Mezzogiorno".

Pertanto se è vero che per le leggi eccezionali è stabilito un principio di stretta interpretazione, è tuttavia anche vero che, come regola generale, le leggi dello Stato trovano applicazione su tutto il territorio nazionale e che pertanto le deroghe tale principio devono risultare esplicitamente dal testo della legge.

In secondo luogo si può notare come, laddove l'art.113 del T.U. 218/78 aveva voluto restringere l'ambito dei soggetti obbligati alla riserva sulla base di un criterio di territorialità, aveva espressamente indicato che tali enti erano quelli "nel Mezzogiorno" (1° comma): in mancanza pertanto di una univoca delimitazione non pare che la dizione usata dall'art. 1 del T.U. 218/78 sia sufficiente per ricavarne una interpretazione dell'art. 17, 16° comma L. 64/86 che escluda dall'obbligo della riserva tutti gli enti indicati non situati nelle zone del Mezzogiorno.

3 - La compatibilità della riserva di forniture e lavorazioni con la disciplina comunitaria

In vari documenti di cui è stato possibile prendere visione

./.

da parte dello scrivente emerge il dubbio (a volte anche la certezza) che la disciplina della riserva del 30% delle forniture e lavorazioni contrasti con la normativa CEE che prevede la "par condicio", nell'ambito europeo, delle imprese nonché la libera circolazione delle merci.

Prima di affrontare la questione proposta nel merito, si vuol sottolineare le conseguenze che vengono fatte derivare da tale pretesa incompatibilità ai fini della applicazione della stessa L. 64/86.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 170 del 8.6.1984 (Giust. Cost. 1984, I, 1098) ha avuto modo di ridefinire organicamente la problematica dei rapporti tra fonti interne e fonti comunitarie, considerando i due ordinamenti come distinti e autonomi, di modo che, in deroga al criterio meramente cronologico di cui all'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, "il regolamento comunitario va sempre applicato sia che segua, sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con esso incompatibili".

L'incompatibilità di una legge statale con un regolamento comunitario porterebbe pertanto quale conseguenza la possibilità di disapplicare la prima, senza preventivamente sollevare e risolvere la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 11 Cost.

E' da notare peraltro che tale conseguenza è da limitare alla sola ipotesi di contrasto con "regolamenti" comunitari, cioè con norme con effetti diretti, mentre nel caso che le norme comunitarie non producano effetti diretti, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla questione, dovrà procedere, promuovendo questione incidentale di legittimità costituzionale.

Il contrasto assunto tra la L. 64/86 e la normativa comunitaria concerne sia il trattato istitutivo della CEE (art. 92) sia alcune direttive comunitarie recepite nel nostro ordinamento con la L. 8.8.1977 n. 584 e L. 30.3.1981 n. 113.

Premesso che la diretta inapplicabilità da parte del giudice della legge statale non può comunque, nella ipotesi considerata, ritenersi

ammissibile con riferimento alle citate L. 584/77 e 113/81 in quanto il disposto della Corte Costituzionale non si riferisce ai rapporti tra leggi statali e le leggi sempre statali di attuazione delle norme comunitarie, permane in ogni caso il problema di valutare nel merito l'esistenza di tale affermato contrasto per la eventuale rilevazione in sede di giudizio costituzionale oltre che presso i competenti organi comunitari. Al proposito va rilevato che lo stesso art. 92, par. 3 lett. a) del trattato CEE legittima la previsione da parte degli stati-membri di trattamenti discriminatori, "aiuti", in quanto "destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione".

Il Mezzogiorno rientra senza dubbio e per espresso riconoscimento anche comunitario nelle zone di cui all'art. 92 citato (v. anche Protocollo allegato al trattato CEE concernente l'Italia).

Affinché tramite la strada degli "aiuti" prevista dall'art. 92 non si realizzi una elusione dei principi e degli obblighi nascenti dal trattato, l'art. 93, par. 1 dello stesso prevede che la Commissione della Comunità "procede con gli stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in ogni Stato".

Per quanto ci risulta, sulla base anche di un parere fornito dall'Istituto di diritto Internazionale della Facoltà di giurisprudenza di Firenze, la riserva di forniture e lavorazioni non ha suscitato fino a questo momento alcuna osservazione critica da parte della Commissione di modo che non pare configurabile una incompatibilità attuale dell'istituto della riserva con la normativa comunitaria.

D'altra parte è da sottolineare che la direttiva 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (e alla quale la citata L. 113/81 ha dato attuazione) prevede espressamente che "la presente direttiva non costituisce ostacolo all'applicazione delle disposizioni in vigore al momento dell'adozione della presente direttiva prevista nella legge italiana n. 835 del 6.10.1950

nonché nelle sue successive modifiche, fatta salva la compatibilità di tali disposizioni con il trattato".

Anche se la disposizione in esame si riferisce esclusivamente alla riserva così come configurata dalla L. 835/50, di modo che l'ampliamento avvenuto con la L. 64/86 potrebbe rendere "l'aiuto" eccessivamente rilevante e pertanto incompatibile col carattere ^{eccezionale} che lo legittima, è da sottolineare che tale estensione deriva dal tipo di organizzazione amministrativa italiana e che pertanto sotto questo profilo dovrebbe risultare irrilevante ai fini comunitari se obbligata alla riserva è una amministrazione dello Stato, un ente pubblico statale o un ente autonomo territoriale.

Per concludere quindi non pare accoglibile nei confronti della L. 64/86 un rilievo di incompatibilità con la normativa CEE e quindi di incostituzionalità ai sensi dell'art. 11 Cost.

4 - Altri possibili spunti per un giudizio di illegittimità costituzionale della normativa in esame

Individuato a grandi linee e con molti punti interrogativi il significato dell'art. 17, 16° e 17° comma, sembra opportuno cercare di inquadrare la legge in esame nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regione, al fine di valutarne la conformità alle disposizioni costituzionali, data l'incidenza della normativa sulla attività contrattuale delle Regioni stesse e delle USL, riprendendo pertanto il discorso già accennato in ordine alla "compatibilità" delle norme del T.U. 218/78.

Nonostante la diretta incidenza della normativa in esame in materia contrattuale e contabile, è evidente che la L. 64/86 non è una legge che ha ad oggetto la disciplina dell'attività contrattuale delle Regioni, USL e altri enti considerati. Può piuttosto dirsi che tale attività costituisce lo strumento utilizzato per la realizzazione di altri interessi pubblici, che in prima approssimazione possiamo individuare nello sviluppo del Mezzogiorno. -

Pertanto l'intervento statale in ordine ad una "materia" che non rientra nelle competenze regionali è legittimo e non limitabile alla sola predisposizione di principi generali.

Laddove tuttavia la legislazione statale interferisce con l'autonomia "contabile" delle Regioni, quest'ultima deve in ogni caso venire salvaguardata dall'ingerenza dello Stato.

A questo proposito abbiamo precedentemente accennato alla possibile interpretazione da dare alla "compatibilità" delle norme del T.U. 218/78, che appunto limiti l'incidenza delle disposizioni statali sulla autonomia regionale.

Quello che invece si andrà ora a sviluppare è una considerazione diversa concernente il principio della necessaria gara separata a favore delle imprese del Mezzogiorno.

Sia che la gara venga esperita per ogni singola fornitura o lavorazione, sia che concerna una sola, costituente il 30% dell'ammontare totale annuo, certo è che la gara separata realizza una ~~evit~~evitazione dei prezzi delle forniture o lavorazioni per le quali è bandita.

Al proposito si può citare di nuovo la relazione dell'On.le De Gasperi alla L. 835 /50: anche se le condizioni attuali sono mutate evidentemente anche oggi la ratio della doppia gara consiste nell'assicurare una quota di fornitura al Mezzogiorno, indipendentemente dal prezzo che le imprese ivi ubicate possano offrire.

Se così è la Regione giocoforza si troverebbe nella posizione di "finanziare" un intervento destinato a favore di soggetti ad essa estranei. Al proposito nemmeno nei confronti delle Regioni meridionali potrebbe invocarsi un "rapporto interno" tra l'ente "finanziatore" e il beneficiario (che se sussistesse sarebbe solo occasionale) dato la individuazione di quest'ultimo in relazione alla sua appartenenza al "Mezzogiorno" o non alla Regione interessata.

Tuttavia il limite territoriale, applicabile in tutte le materie di spettanza regionale, comporta l'impossibilità per la Regione

./.

di svolgere attività normativa e amministrativa al di fuori dell'ambito del proprio territorio e per la tutela di interessi non in esso localizzati (v. al proposito sentenza C.C. 1958 n. 28).

Qualora pertanto l'adempimento dell'obbligo della riserva dovesse comprendere altresì la necessaria attivazione di meccanismi che garantissero alle imprese del Mezzogiorno condizioni più vantaggiose di aggiudicazione, il maggior esborso finanziario da parte della Regione, istituzionalizzato nel meccanismo prescelto, verrebbe a configurarsi come "sostegno di attività produttive che devono o possono svolgersi fuori del territorio regionale", e pertanto a tutela di interessi non localizzati nello stesso.

La suddetta impostazione, emersa quale possibile ipotesi nel corso di un approfondimento intercorso con l'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di giurisprudenza di Firenze, merita senza dubbio di essere approfondita; in questa sede se ne fa solo cenno per completezza di esposizione e soprattutto quale spunto di riflessione da sottoporre ai colleghi delle altre Regioni.

5 - Il problema dei Comuni, Province e Comunità Montane

Il problema dell'estensione della normativa statale in materia di riserva di lavorazioni e forniture anche agli enti locali riveste notevole importanza anche per la Regione.

Alla pluralità di funzioni delegate o comunque attribuite a tali soggetti da parte della Regione corrisponde il relativo finanziamento: da questo punto di vista un qualunque aggravio dei costi di gestione nell'attività delegata o attribuita a Comuni, Province e Comunità Montane costituisce corrispondente aggravio per il finanziamento regionale.

Tuttavia mentre per il proprio ordinamento contabile e per quello delle USL la Regione ha una espressa competenza riservata che permette l'impostazione di discernere all'interno delle norme del T.U. 218/78 quelle incompatibili con tale sfera di autonomia e pertanto di non applicarle in base alla limitazione contenuta nel 2° comma dell'art. 17 L. 64/86, altrettanto non può pacificamente affermarsi con riferimento a Comuni, Province e Comunità Montane.

Per quantō in particolare concerne le Comunità Montane, la competenza espressamente attribuita alla Regione in materia dalla L. 3.12.71 n. 1102 - "Nuove norme per lo sviluppo della montagna" - non pare costituire argomento sufficiente per discriminare, ai fini che ci interessano, la posizione di questi enti rispetto a Comuni e Province: da un lato infatti l'art. 4 della citata legge 1102/71, nell'enumerare le attribuzioni regionali, non specifica che esse riguardano anche la determinazione della normativa contabile e contrattuale delle Comunità Montane, dall'altro in ogni caso la competenza regionale non troverebbe il proprio fondamento in norme costituzionali, ma in una legge ordinaria, liberamente derogabile pertanto dallo stesso legislatore statale con atti di pari "forza".

Nel tentativo di ricercare anche per gli enti locali indicati dall'art. 17 L. 64/86 una interpretazione che, salvaguardando anche gli interessi finanziari della Regione, limitasse anche per questi l'integrale applicabilità della normativa del T.U. 218/78, si è cercato di suggerire degli spunti che permettano una applicazione parziale della L. 64/84 anche a tali enti quanto meno nella ipotesi di forniture e lavorazioni relative all'attività finanziata dalla Regione.

Potrebbe infatti configurarsi un intervento regionale che disciplini le modalità di assolvimento dell'obbligo della riserva in deroga a quanto disposto dalle fonti statali e, pur in presenza di una esclusiva competenza statale in ordine al loro ordinamento contabile, anche per Comuni, Province e Comunità Montane: incidendo infatti nella utilizzazione di finanziamenti regionali l'obbligo di riserva potrebbe rientrare nelle "modalità di spesa" che la legge regionale può legittimamente disciplinare o una volta per tutte con legge generale o, volta per volta, nella legge di delega o di attribuzioni delle funzioni agli enti locali.

Ci si rende conto della difficoltà sul piano giuridico di trovare un fondamento ad un intervento siffatto, tuttavia si è ritenuto di doverne comunque fare cenno per l'esigenza inizialmente affermata di offrire spunti di riflessione e quindi eventualmente anche posizioni con-

trastanti in questa materia caratterizzata da una estrema incertezza interpretativa e dalla esigenza di trovare soluzioni che, sul piano pratico, limitino gli effetti di una normativa che potrebbe effettivamente complicare sul piano organizzativo e aggravare sul piano finanziario l'attività contrattuale degli enti individuali dall'art.17 della L. 64/86 in misura eccessiva, anche con riferimento alla entità dei benefici ad essa ricollegabili.