



CONFINDUSTRIA ABRUZZO

# Atti del Convegno

## FEDERALISMO

### E NUOVO STATUTO REGIONALE

#### *Opportunità di sviluppo*

L'Aquila, 16 luglio 2002

Sala Conferenze Castello Cinquecentesco

**C**onfindustria, confermando la sua opzione federalista, è da tempo impegnata nel dibattito politico sul tema della modernizzazione del sistema politico e amministrativo del Paese.

*I recenti processi di riforma in senso federalista, culminati con la modifica del capitolo V° della Costituzione italiana, pongono le Regioni al centro dell'organizzazione istituzionale ed amministrativa dello Stato.*

*In questo quadro, la scrittura del nuovo Statuto della Regione Abruzzo rappresenta una occasione preziosa ed importante di rinnovamento istituzionale e di responsabilizzazione dei soggetti pubblici – Regione e Autonomie Locali – da una parte, e delle Autonomie funzionali e delle Organizzazioni sociali, dall'altra.*

*È importante, quindi, che il nuovo Statuto Regionale colga questa opportunità in un'ottica di vera modernizzazione, favorendo il raccordo tra i soggetti pubblici e il mondo civile, e, in particolare, il mondo delle imprese che meglio sintetizza e rappresenta la parte più innovativa ed efficiente della società.*

*Confindustria Abruzzo ha inteso dare il proprio contributo su questi temi, con proposte e considerazioni operative, affinché il nuovo Statuto Regionale, quale strumento prioritario di rinnovamento e ammodernamento, possa rappresentare veramente una occasione di sviluppo e di progresso sociale ed economico.*

DONATO LOMBARDI  
Presidente Confindustria Abruzzo



## INDICE

### ATTI DEL CONVEGNO

Marco Bacchion <i>Assessore alla Programmazione Regione Abruzzo</i>	Pag. 3
Donato Lombardi <i>Presidente Confindustria Abruzzo</i>	» 4
Beniamino Caravita <i>Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico Università "La Sapienza" Roma</i>	» 5
Biagio Tempesta <i>Sindaco di L'Aquila</i>	» 11
Giuseppe Tagliente <i>Presidente Consiglio Regionale d'Abruzzo</i>	» 12
Antonio Centi <i>Presidente ANCI Abruzzo</i>	» 17
Giustino Di Carlantonio <i>Presidente Unioncamere Abruzzo</i>	» 20
Roberto Ciarlone <i>Direttore Nucleo Pubblica Amministrazione di Confindustria</i>	» 22
Alberto Gagliardi <i>Sottosegretario agli Affari Regionali</i>	» 26

### DOCUMENTO DI PROPOSTA DI CONFINDUSTRIA ABRUZZO SU FEDERALISMO E NUOVO STATUTO REGIONALE

1) Premessa	Pag. 32
2) Il punto di vista delle imprese a fronte della svolta federale	» 5
3) Principi ed aspetti essenziali da inserire nei nuovi Statuti regionali Le proposte delle imprese	» 12
4) Osservazioni proposte al Progetto di Legge regionale "Approvazione (Nuovo) Statuto della Regione Abruzzo"	» 14



## Marco Bacchion

Assessore alla  
Programmazione  
Regione Abruzzo

**P**orto a tutti i partecipanti, il saluto del Presidente Giovanni Pace, il quale si scusa di non poter essere presente in quanto impegnato a Roma in una serie di incontri istituzionali di particolare rilievo per l'economia della nostra Regione. Noi come Governo regionale plaudiamo l'iniziativa di Confindustria, in quanto l'organizzazione di un convegno sul tema del federalismo e delle riforme statutarie è una iniziativa che tocca un argomento di pregnante attività. Il Consiglio Regionale è attualmente impegnato nella redazione della nuova Carta Statutaria della Regione Abruzzo: un passaggio rilevante che disegnerà il futuro della nostra Regione per i prossimi anni. E' un passaggio che si inserisce in un momento particolarmente delicato, caratterizzato da riforme istituzionali in cui le regioni si vedono attribuite una serie di competenze che inizialmente spettavano allo Stato. Si tratta di un'opera difficile, di grande equilibrio, in cui si rende necessario dar prova di grande maturità politica e di grande cooperazione da parte di tutte quante le forze che operano all'interno della realtà regionale. L'appuntamento statutario è un appuntamento fondamentale perché lo Statuto sarà la carta che regolerà la vita della nostra Regione per i prossimi anni, per cui riuscire a tirare fuori un documento

che racchiuda quelle che sono le istanze del nostro territorio è un compito particolarmente impegnativo, è un compito che tutte quante le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, stanno affrontando con grande prova di maturità, impegno ed equilibrio. In questa ottica, che vede tutte le componenti della società abruzzese impegnate in un confronto su quelle che sono le tematiche fondamentali, che verranno poi riportate in questo vitale documento per la nostra regione, noi ringraziamo ancora Confindustria per questa iniziativa da cui, ci auguriamo, possano scaturire delle indicazioni positive e concrete da portare poi sul tavolo delle trattative.

La Commissione Consiliare ha già avviato da tempo confronti con quelle che sono le varie realtà che compongono la società abruzzese, proprio perché lo Statuto deve essere un documento che nasce dal confronto con il territorio, con le realtà sociali, economiche e con le realtà culturali che compongono la nostra Regione. Il Consiglio e la Giunta Regionale stanno operando in questa ottica, siamo sicuri che nei prossimi mesi verrà fuori un documento che sia in grado di rappresentare in maniera pienamente soddisfacente quelle che sono le istanze della società abruzzese. Grazie.



## Donato Lombardi

Presidente Confindustria  
Abruzzo

**V**edo tra i partecipanti il Professor Pietro Pisegna, che è stato mio compagno di scuola e di università. Ricordo che correvano gli anni cinquanta e si parlava allora di istituzione delle Regioni. Noi studenti, animati da spirito liberale, eravamo un po' preoccupati che si parlasse di regioni dopo che si era appena formato uno Stato che veniva fuori da una tragedia nazionale e dalle macerie della guerra. Credo che la stessa plausibile incertezza vi è stata quando oggi parliamo di federalismo.

Va constatato che dopo quell'incertezza di cinquant'anni fa le cose sono andate avanti, le regioni si sono fatte e hanno portato i loro benefici. Sono convinto che dopo i primi dubbi con il federalismo le cose andranno ancora meglio. Oggi ci troviamo di fronte alla Regione che sceglie il proprio Statuto, la propria Costituzione. Consentitemi un ricordo storico. Nelle nostre valli, prima dell'unità d'Italia, ha echeggiato questa parola: "Costituzione", tant'è che in tutto il Meridione, la gente semplice, pensava addirittura che la Costituzione fosse la moglie di Garibaldi.

Dopo un secolo e mezzo nel nostro Abruzzo si riparla di Statuto e autonomia regionale. Beninteso, non è lo Stato che abdica al suo compito, anzi è lo Stato che cresce e che vede crescere le proprie realtà regionali.

Voglio immaginare lo Stato come il Pater Familias, che vede i figli crescere e li guida

perché vede che si mettono in proprio, proprio come succede molto spesso nelle nostre aziende. C'è questa analogia. Noi nelle nostre aziende medio – piccole troviamo le stesse problematiche. L'Azienda nasce, per lo più intorno ad un imprenditore, il quale fa da padrone e da padre; si sviluppa, tutto è accentrato su un'unica persona. Poi quando cresce c'è la crisi di crescita e si sente il bisogno di demandare e di responsabilizzare; si danno i compiti alla parte amministrativa, alla parte produttiva, commerciale, alla programmazione. Si è costretti a demandare.

Se questa è una similitudine che ci avvicina all'evoluzione del mondo politico, ce n'è un'altra che ci differenzia molto. Noi imprenditori abbiamo un'ansia dentro, la voglia di fare in fretta. I tempi della politica per noi diventano tempi biblici perché noi pensiamo una cosa e la realizziamo immediatamente: siamo delle persone "ansiose".

Sempre rispettando la centralità e il primato della politica, noi vorremmo che la parte statale, la parte regionale in questo caso, prendesse un po' di questa nostra ansia, di questo modo nostro di fare in fretta, i tempi e metodi che noi usiamo nelle nostre fabbriche. Non vorremmo più attendere trent'anni per avere il teatro ad Avezzano, vorremmo che la cosiddetta "Teramo-Mare" fosse stata realizzata vent'anni fa, vorremmo



trovare un posto macchina per parcheggiare qui a l'Aquila, senza dover aspettare ancora decenni. Permettete questo suggerimento: fare in fretta.

Andando su questioni di ordine nazionale credo che le cose importanti che si ricorderanno in questo mezzo secolo di storia, dal dopoguerra ai nostri giorni, siano tre o quattro.

La prima è quella che nel 48 quando si decise la scelta democratica, la scelta della libertà. I fatti hanno dato ragione a questa scelta di campo.

Secondo fatto importante è quello che dopo cinquanta governi in cinquanta anni, si sia finalmente arrivati all'alternanza del potere ed al fatto che chi governa possa avere il tempo necessario per programmare. Anche qui c'è

analogia con l'impresa: l'impresa quando nasce si indebita con le banche: il primo anno non guadagna, il secondo va pari, il terzo comincia a produrre utili, il quarto anno può darsi che esca fuori "la ciambella con il buco".

L'alternanza al potere e del governo che ha finalmente quattro anni per decidere, è un altro passo importante verso la democratizzazione e la modernizzazione del nostro paese. Quasi tutti i nostri guai in passato possono essere ricondotti all'assenza di alternanza.

La terza cosa è il federalismo. Credo che la cosa più intelligente che sia stata detta, anche se traumatica all'inizio, sia proprio il federalismo, quello intelligente. Ce n'è una quarta se vogliamo, il riformismo. L'Italia è afflitta da questa problematica

da un secolo e più. Il riformismo ha trovato innanzi a se ostacoli nel massimalismo e nell'estremismo velleitario. Ancora oggi noi assistiamo alle difficoltà enormi che ci sono quando affrontiamo i problemi del riformismo: la flessibilità sul lavoro, la riforma della scuola, della sanità, della burocrazia del fisco.

Le riforme sulla previdenza, la sanità, si sarebbero dovute fare da tempo e invece tutto è in embrione, come il bozzolo nel quale si intravede la crisalide, ma non si vede ancora la farfalla. Credo che con il federalismo regionale, quello ispirato al buonsenso, si possa finalmente far volare questa farfalla.

Ho detto delle cose amene: ora passerei la parola al professor Beniamino Caravita che dirà delle cose importanti.



## Beniamino Caravita

Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico Università "La Sapienza" Roma

**S**ono lieto di questa occasione di incontro e di riflessione con il vertice della Confindustria abruzzese, introdotta magistralmente dalle cose sagge ed avvedute dette dal Vostro Presidente.

Prima di passare ad una breve illustrazione della Riforma del Titolo V, ossia dell'oggetto sul quale stiamo lavorando e nel cui ambito si colloca la Riforma degli Statuti regionali, vorrei ricordare che oggi ci troviamo, sotto il profilo istituzionale, di fronte ad una serie di eventi particolarmente significativi,

che stanno modificando profondamente i nostri assetti istituzionali.

Nel novembre 2001 è entrata in vigore quella parte della Riforma della Costituzione dedicata alle regioni, province ed enti locali; in un prossimo arco di tempo entreranno in vigore i nuovi Statuti Regionali e, nello stesso tempo, la Convenzione Europea sta discutendo una proposta di Costituzione europea.

Non è un caso che questi tre eventi siano intervenuti contemporaneamente: siamo di fronte ad un processo che è mondiale ed europeo, dato,



da un lato, dalla creazione di aggregazioni territoriali più ampie degli stati, dall'altro, dal sempre maggior rilievo delle entità sub-statali.

Il fenomeno delle aggregazioni sovranazionali è un fenomeno che in Europa è importantissimo, ma è conosciuto anche in Africa, in Asia, in America del Sud e del Nord; il fenomeno della creazione di entità politiche sub-statali, secondo modelli federali o regionali, è un fenomeno di grandissimo rilievo.

A Bellagio, sul lago di Como, il 15 luglio 2002 si sono riunite venti regioni europee che discutevano con Prodi le forme e le possibilità della partecipazione delle regioni come entità sub-statali alla Convenzione ed al progetto istituzionale della Costituzione Europea. Ma il fenomeno del federalismo è un fenomeno ampio e diffuso che sta prendendo piede, non solo in tutta l'Europa, ma in tutto il mondo: a San Gallo nell'agosto 2002, si è tenuto un grande convegno mondiale sul federalismo, con rappresentanti di paesi di tutto il mondo.

Per quanto riguarda la nostra riforma, abbiamo assistito a fine novembre 2001 all'entrata in vigore della riforma del Titolo V, a conclusione di un processo riformatore che è partito durante la scorsa legislatura e ha visto tre leggi costituzionali fondamentali intervenire in questo settore. La prima è la Legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha introdotto l'elezione diretta

del Presidente della regione e l'autonomia statutaria regionale. Con la Legge cost. n. 2 del 2001, queste riforme sono state estese alle cinque regioni a statuto speciale. Con la Legge costituzionale n. 3 del 2001 sono state introdotte numerose modifiche al Titolo V. La Costituzione italiana è così profondamente mutata: dal punto di vista quantitativo sono cambiati, nella scorsa legislatura, tredici articoli della Costituzione, anzi tra quelli modificati e quelli abrogati ne sono diciannove.

La Costituzione italiana contiene centotrentanove articoli: nel lasso di tempo della scorsa legislatura è cambiato più del 15% della Costituzione stessa. Se in una macchina cambiate il 15% dei pezzi, gli effetti non sono solo su quel 15% ma il cambiamento si riverbera su tutto l'assetto della macchina: è quello che sta succedendo. Questi cambiamenti così importanti si stanno riverberando su tutto l'assetto della Costituzione italiana.

Come sempre succede, le riforme si fanno ma poi non paiono mai soddisfacenti: ed è per questo che sono in corso di discussione altri numerosi interventi di riforma. E' in discussione, ed è già stato presentato, il disegno di legge cosiddetto "Bossi", che prevede la possibilità che tutte le regioni attivino poteri totali ed esclusivi in materia di sanità, istruzione e polizia locale. Si sta discutendo anche su una "riforma della riforma".

Sommessamente ricordo che prima di riformare sarebbe sempre meglio applicare perché solamente dall'applicazione concreta si capisce che cosa e quanto riformare.

Inoltre è stato approvato dal Consiglio dei Ministri ed ha iniziato l'iter parlamentare un disegno di legge, cosiddetto "La Loggia", di attuazione della Riforma del Titolo V.

La novità principale della riforma del Titolo V è stata vista da quasi tutta la dottrina nella diversa distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

Nel nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, la potestà legislativa è suddivisa tra Stato e Regioni in maniera diversa da come lo era nel precedente testo: vi è una potestà legislativa esclusiva dello Stato in alcune materie, vi è una potestà legislativa cosiddetta "concorrente" tra Stato e Regioni su una serie di altre materie, è stato poi introdotto il principio in base al quale tutte le materie non previste nel primo e nel secondo elenco sono di competenza esclusiva regionale.

Questo principio è particolarmente importante e significativo perché vuol dire che se al legislatore costituzionale non è venuta in mente una certa materia, o troviamo il modo di inserirla negli elenchi che ho citato prima, (potestà esclusiva statale o concorrente) oppure di per se quella materia è di competenza regionale.

Tutto ciò è fonte di grandi



difficoltà, ma anche di grandi potenzialità per le Regioni.

Stato e Regioni nel nuovo quadro costituzionale incontrano, quanto alla loro potestà legislativa, gli stessi limiti.

Dal punto di vista costituzionale è intervenuto un fenomeno particolarmente importante: mentre prima eravamo abituati a pensare alla centralità della produzione legislativa statale, con la riforma del Titolo V e con il nuovo articolo 117, non vi è più una centralità della produzione legislativa statale, ma vi è una equiparazione tra la potestà legislativa statale e quella regionale, che incontrano limiti egualmente validi per Stato e Regioni.

Tali limiti sono: il rispetto della Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato verte su un elenco di materie previsto nell'articolo 117, comma II.

Si tratta di un elenco che, quando fu approvata questa Riforma costituzionale, sembrava molto lungo: in realtà la situazione oggi appare diversa.

Nell'elenco vi sono alcune materie, importanti, ma, come vedremo più avanti, vi sono molte materie che non sono incluse.

Sulla base di questo elenco, fanno parte della potestà legislativa esclusiva dello Stato una serie di aspetti che attonano al ruolo internazionale dello Stato (politica estera,

difesa, forze armate, sicurezza dello Stato e dogana), nonché una serie di competenze macroeconomiche (moneta, tutela del risparmio, mercati finanziari e concorrenza, opere dell'ingegno e perequazione delle risorse finanziarie).

E' facile accorgersi che oggi alcune di queste competenze sono attribuite sì allo Stato, ma ad esso spettano in concorso ed in concorrenza con la Comunità Europea. L'articolo 117, comma II, riporta ad esempio tra le competenze esclusive dello Stato la moneta, che notoriamente oggi non è più di potestà esclusiva dello Stato, bensì dell'Unione Europea.

Ordine pubblico e sicurezza, cittadinanza, condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, immigrazione e rapporti con le confessioni religiose appartengono ad un'altra area che attiene esclusivamente allo Stato, così come lo Stato si è riservato le competenze in tema di ordinamento giudiziario, civile e penale.

Vi sono poi all'interno di questa area di competenze legislative esclusive dello Stato settori che in realtà non sono vere e proprie materie, ma che, in quanto compiti attribuiti allo Stato, permettono di intervenire trasversalmente su altre materie. Questo vale, ad esempio, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti nel Paese: si tratta di una competenza statale molto im-

portante perché, da un lato, permette allo Stato di intervenire su tutte le materie, anche quelle di competenza esclusiva regionale, ed è quindi uno strumento di creazione e di omogeneità all'interno del paese; dall'altro, autorizza e permette alle Regioni di differenziare giacché, se allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali, ciò che è al di là di essi può essere differenziato da Regione a Regione.

Così competenze che attraversano molte altre materie sono quelle che riguardano la tutela dell'ambiente e il coordinamento informativo dei dati dell'Amministrazione.

Lo Stato si è poi mantenuto alcune competenze generali in tema di organizzazione del *welfare*, (si pensi in particolare alle norme generali sull'istruzione e sulla previdenza sociale) e, ancora, la legislazione elettorale e l'organizzazione dei comuni, delle province e delle città metropolitane: si tratta di uno strumento con il quale lo Stato può intervenire in via esclusiva sull'assetto ordinamentale degli enti locali.

La seconda tipologia di potestà legislativa è quella cosiddetta "concorrente". Tale potestà è organizzata in modo tale che lo Stato definisce i principi della materia e le Regioni stabiliscono invece le regole concrete di assetto.

Vi sono alcuni profili ancora in discussione: ad esempio, ancora non si è capito se nelle materie di potestà legislativa concorrente lo Stato possa



fissare non solo i principi, ma anche le nuove regole purché poi tali regole possano essere superate dalla legislazione regionale. Su ciò non vi è ancora chiarezza: sicuramente, invece, nelle materie di potestà legislativa concorrente la potestà normativa secondaria, cioè la possibilità di emanare regolamenti, vale a dire gli atti generali astratti ma subordinati alla legge, spetta non più allo Stato ma alle Regioni. Questo è un passaggio molto complicato e difficile, ma anche molto importante perché su tutte queste materie lo Stato non potrà più dettare norme di esecuzione: occorrerà quindi affidarsi alla capacità regionale di coordinare le politiche generali statali.

L'ambito delle materie di potestà legislativa concorrente è molto ampio: è tutta un'area di rapporti internazionali e comunitari su cui Stato e regione agiscono insieme; tutta l'area del commercio estero è di potestà legislativa concorrente, come anche l'area delle grandi infrastrutture (porti, aeroporti, grandi reti di trasporto e navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione e distribuzione nazionale dell'energia).

Egualmente il sistema bancario locale cade nella competenza concorrente regionale, così il lavoro e le attività professionali, e ancora la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno all'innovazione industriale sono di potestà legislativa concorrente. Il governo del territorio, la protezione civile, la valorizzazione

dei beni culturali e ambientali sono anch'essi di potestà legislativa concorrente, come tutta la grande area del *welfare* (istruzione, salute ed alimentazione, previdenza complementare ed integrativa, ordinamento sportivo) e la grande area del coordinamento delle finanze e l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La potestà legislativa residuale, l'ultimo tipo di potestà legislativa, spetta alle Regioni su tutte le materie non previste nei precedenti elenchi.

Le materie di potestà legislativa residuale, che sono un "non-elenco" nel senso che non sono previste esplicitamente in Costituzione e devono essere ricavate per sottrazione sono amplissime: organizzazione e ordinamento della regione, agricoltura e foreste, caccia e pesca, artigianato, commercio, fiere e mercati, turismo e industria alberghiera, industria in generale, camere di commercio, trasporti e viabilità, miniere e risorse geotermiche, acque minerali e termali, formazione professionale, assistenza scolastica, servizi sociali, polizia amministrativa regionale e locale, opere pubbliche ed edilizia residenziale pubblica. La più grande difficoltà è capire come funziona il raccordo tra i diversi elenchi.

Faccio un esempio: né nel primo, né nel secondo, né nel terzo elenco vi è la materia "spettacolo". Nel secondo elenco, quello relativo alla potestà legislativa concorrente, c'è la promozione delle attività culturali, nel primo

elenco c'è la tutela dei beni culturali.

Quindi, a seconda di come consideriamo lo spettacolo, possiamo includere la materia nel primo, nel secondo o nel terzo elenco; se noi applichiamo rigidamente un criterio residuale perveniamo alla conclusione che lo spettacolo non è negli elenchi e quindi finisce nella potestà legislativa residuale (teatro, cinema, attività liriche, concerti, ecc.). Se riteniamo che lo spettacolo è un "bene culturale", tutte le attività relative finiscono nella potestà legislativa esclusiva dello Stato; se ricostruiamo, la disciplina precedente, vediamo che nella disciplina di quasi tutte le forme di spettacolo, è presente un importante aspetto di promozione delle attività culturali, e di conseguenza possiamo collocarlo nella potestà legislativa concorrente.

Questo è solo un esempio di come questa modalità di ripartizione delle competenze crei dei gravi problemi di collocazione delle attività materiali: naturalmente, l'incertezza può piacere ai giuristi ma certo non piace a chi quell'attività pratica, perché poi nell'incertezza non si riesce a decidere come, dove e quando investire.

Un grande sforzo che va fatto - e dovrebbe provvedere la politica, prima che tutta la matassa venga sbrogliata dalla Corte Costituzionale e dai giudici - è quello di chiarire tali incertezze.

A fianco di queste grandi no-



vità, la Riforma del Titolo V ha introdotto alcune regole diverse sul riparto delle funzioni amministrative e sul finanziamento delle funzioni amministrative.

Quanto al riparto delle funzioni amministrative, la Riforma del Titolo V opera una scelta di principio - anche se qualche collega la considera una scelta direttamente attributiva di potere - che è quella della generale spettanza delle funzioni amministrative ai Comuni.

Personalmente considero l'art. 118 Cost. come una norma di principio e non una norma immediatamente applicabile perché il paradosso sarebbe che tutte le funzioni amministrative anche quelle militari e di emergenza, qualora non normate, spetterebbero per definizione ai Comuni. Una interpretazione di questo tipo è insostenibile.

In realtà, nell'articolo 118, primo comma, c'è un'indicazione generale e di principio: le funzioni amministrative devono essere svolte dai comuni, quale luogo principale e fondamentale di svolgimento delle funzioni amministrative.

A fianco di questa indicazione di principio vi è l'indicazione di principio nell'art. 118, quarto comma, Cost., relativa alla sussidiarietà orizzontale, per la quale lo Stato e i soggetti pubblici devono ritrarsi a favore di cittadini singoli e associati da attività e funzioni progressivamente occupate.

Lo Stato e gli enti pubblici

devono accettare che le funzioni, anche di interesse generale, siano svolte da cittadini singoli o associati, ogni volta che essi ne abbiano la capacità.

**Il principio della generale spettanza ai comuni non può che essere letto insieme al principio del ritrarsi degli apparati pubblici in favore delle organizzazioni dei cittadini o delle forme con le quali i cittadini riescono a svolgere le funzioni. Il principio di sussidiarietà verticale non può che essere letto insieme al principio della sussidiarietà orizzontale.**

**Nel testo vi sono queste due grandi indicazioni di principio sulla spettanza delle funzioni amministrative: naturalmente, vi è la possibilità, con legge statale o regionale, di distribuire le funzioni amministrative sulla base dei principi costituzionali, della differenziazione e dell'adeguatezza.**

**Secondo una scelta esplicitata nel D.D.L. "La Loggia", fino a che non si procede ad una re-distribuzione delle funzioni amministrative, queste rimangono ferme, così come distribuite oggi. Tutto ciò in omaggio ad un principio generale degli ordinamenti, che è il principio di continuità: la riforma costituzionale non interrompe dall'oggi al domani il meccanismo di funzionamento del sistema, perché il principio di continuità fa sì che, nel periodo di transizione, le funzioni**

**vengano svolte dai soggetti a cui sono oggi allocate.**

Il grande punto dolente della Riforma, quello che sino ad oggi probabilmente, a livello centrale, ha destato meno attenzione, il vero punto problematico del Titolo V, in questo programmato ri-disegno dello svolgimento delle funzioni amministrative, è il finanziamento delle Regioni e degli Enti locali.

A questo proposito bisogna fare una distinzione tra la fase transitoria, che, in realtà, ancora deve partire, e fase a regime.

Bisognerà andare a vedere quali nuove funzioni vengono trasferite a regioni ed enti locali, capire su quali capitoli di bilancio queste funzioni incidono e trasferire quei capitoli di bilancio; questa fase transitoria può durare uno o due anni, quest'anno o al massimo sino all'anno prossimo ma poi si deve fermare, perché il principio che la Costituzione prevede è quello della congruenza fra funzioni regionali e degli enti locali e risorse necessarie all'esercizio delle stesse.

Bisognerà allora ripensare ad un sistema di distribuzione delle risorse che permetta alle regioni ed agli enti locali di finanziare le funzioni da essi svolte. Questo sistema prevede che regioni ed enti locali abbiamo una quota di partecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio e poi entrate proprie, vale a dire tributi propri.

Vi è poi la possibilità di un



fondo perequativo, a cui solo qualche Regione e qualche area potranno accedere perché, nei fatti, vi sono Regioni che contribuiranno al fondo perequativo e non preleveranno da esso.

Bisogna, quindi, pensare ad un sistema a “due gambe e mezzo”: la prima e principale gamba è costituita dalle quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali; la seconda gamba dai tributi propri, che inevitabilmente dovranno essere coordinati attraverso la potestà legislativa concorrente di Stato e regioni e di coordinamento della finanza pubblica, con l’obiettivo di non gravare sui cittadini e sul sistema delle imprese; la terza “mezza gamba” è la quota di partecipazione al fondo perequativo. Sono poi possibili interventi aggiuntivi dello Stato.

E’ un sistema molto complicato quello che va messo in piedi per attuare l’art. 119, ultimo comma, Cost. ed è talmente complicato che negli ultimi tempi stiamo assistendo quasi ad un ripensamento; l’attuazione del Titolo V è così complessa che non è raro sentire la solita vecchia battuta italiana “si stava meglio quando si stava peggio”.

A fronte di questa complicazione nell’attuazione della riforma, vorrei ricordare quali sono le ragioni di fondo che hanno spinto l’Italia, così come altri paesi, a darsi un’organizzazione di tipo regional-federale.

Se, infatti, nel momento del-

la difficoltà non teniamo ferme le ragioni del perché abbiamo fatto certe scelte, tutto diventa grigio e non possiamo non chiederci perché stiamo camminando su una certa strada, strada su cui stiamo camminando insieme a tanti stati europei e del mondo.

Alla base della scelta italiana di un aumento del potere alle Regioni, - modello che potremo chiamare “federalismo”, perché il federalismo non è un modello unico - vi sono infatti alcune ragioni:

1) creazione di *leadership* diffuse sul territorio; nel momento in cui il mondo si organizza secondo *leaderships* nazionali ed europee, la creazione di *leadership* politiche a noi vicine serve a poter chiedere conto di quello che la politica ha fatto con più facilità di quanto possiamo chiederlo alle *leadership* nazionali. La nostra forza di dire alle *leadership* locali “perché hai fatto questo?” è molto più grande di quanto lo sia nei confronti di quelle nazionali ed europee; la creazione di *leaderships* diffuse sul territorio fa poi in modo che si creino le alternative di governo attraverso *leadership* che nascono nel territorio e lo governano;

2) creazione di interlocutori più vicini per le politiche economiche; in un mondo globalizzato, in cui molte scelte avvengono a livello mondiale, abbiamo sempre più bisogno che l’attuazione delle scelte venga fatta da *leadership* che ci sono più vicine;

3) possibilità di sperimentare, a livello locale, modelli alternativi per le politiche sociali: se il *welfare* è in crisi, o in difficoltà, vale la pena sperimentare forme diverse a livello locale.

La Legge costituzionale 1/99 ha aperto il processo di riforma ed ha introdotto una profonda ridislocazione del potere politico, prevedendo l’elezione diretta del Presidente della regione, la possibilità per il Presidente stesso di nominare e revocare gli assessori, il principio di stabilità nei rapporti tra il Presidente ed il Consiglio, (oggi è molto contestato ma costituisce uno dei punti cruciali della riforma), l’autonomia legislativa ed una forte autonomia statutaria regionale.

In questo nuovo quadro dei poteri regionali, lo Statuto diventa il quadro generale all’interno del quale si svolgono le politiche regionali.

Ognuna delle regioni italiane ha sue peculiarità geografiche, storiche e culturali da valorizzare e da portare a rilievo: il quadro generale di riferimento per tali politiche non può che essere lo Statuto regionale.

In proposito va sottolineata con forza la necessità che si giunga alla redazione di Statuti che sappiano mantenere il principio di stabilità nel rapporto tra Giunta e Consiglio, pur temperandolo e mitigandolo secondo esigenze che possono emergere; tali statuti devono essere, in generale, un quadro dei principi e delle



attività regionali; saper valorizzare il contributo delle forze sociali, politiche ed economiche e la sussidiarietà, quale grande principio introdotto nella Riforma del Titolo V.

Negli Statuti il principio di sussidiarietà non può andare disperso, e deve essere valorizzato, snellendo le proce-

sure.

Penso alla necessità che le forze sociali ed economiche dialoghino tra loro con meccanismi diversi che non passano per modelli obsoleti quali il CNEL.

Penso agli Statuti come luogo di creazione di un raccordo forte con il sistema degli enti locali, teso a superare la

tradizionale barriera nei confronti delle Regioni, penso agli statuti come un luogo dove iniziare a scrivere regole del finanziamento nuove e diverse, anche in anticipo rispetto all'art. 119; fondamentalmente penso allo Statuto come luogo della valorizzazione del principio fondamentale della sussidiarietà.



## Biagio Tempesta

Sindaco di L'Aquila

Il sistema di poteri regionali e locali è caratterizzato da una fase costituente, una fase impegnativa rispetto alle esperienze regionali del 1970, quando il sette e l'otto di giugno, si votò per la prima volta per i consigli regionali e per la legge che innovò le autonomie locali, la Legge 142 del '90. Trenta e dieci anni fa non si poteva parlare in Italia di federalismo. Il Prof. Caravita ha detto in maniera encomiabile quella che è stata la riforma costituzionale di qualche mese fa, riforma che profondamente incide sul tessuto statale dell'intera nazione. Le regioni stanno riformando i propri Statuti, così come attualmente lo sta riformando la Regione Abruzzo. Vi è stato un convegno sulla Comunità europea, alla presenza del Ministro Buttiglione, quando è stata istituita a Leichen la Convenzione sull'avvenire dell'Europa, in cui si è esaltato in particolare quello che era il modello federalista. Vi è tutta una fase costituente che attraversa province, co-

muni, regioni, stati ed Europa. Credo che sia necessario che la Regione Abruzzo si doti di un'architettura istituzionale federale, di difficile applicazione quando si paragona quest'attività con altre attività regionali. Da non sottovalutare il Consiglio delle autonomie locali, là dove possono trovare un momento di raccordo e sviluppo gli enti locali con la Regione Abruzzo, e quindi il raccordo con lo Stato nazionale e la prospettiva di carattere europeo. Bisogna dare una grande dinamica a queste scelte, un grande dibattito deve essere fatto all'interno dell'aula regionale e soprattutto nell'opinione pubblica ed è veramente singolare, molto gradevole, il riferimento del federalismo con l'opportunità di sviluppo. Il federalismo nello Statuto regionale non può essere uno schema rigido, privo di riferimenti socio-economici sul territorio, ecco quindi l'appello del Prof. Caravita, di avere dei punti di riferimento socio-economici ben precisi perché immaginare una



regione priva di una prospettiva di sviluppo significa creare una gabbia.

Quindi efficienza al massimo, una valutazione politica che faccia sì che operazioni concrete avvengano nel vero

senso della parola. Credo che ci sia molto da lavorare in questo particolare momento per quanto riguarda un comune come L'Aquila che può dare un piccolo contributo ad alcune indicazioni

e linee guida per quanto riguarda lo Statuto Regionale. Il Sindaco è veramente lieto di portare il saluto a quest'assemblea ed augurare ai signori relatori un ottimo lavoro. Grazie



## Giuseppe Tagliente

Presidente Consiglio Regionale d'Abruzzo

Il 19 luglio, nella seduta del Consiglio Regionale sul tema: "L'Abruzzo e la Convenzione per la nuova Europa", il Ministro per le Politiche Comunitarie, sosteneva, riprendendo la teoria di John Locke in tema di libertà dell'uomo, che l'Europa che si vuole è quella federale, nella quale è sovrano il singolo individuo, è sovrano lo Stato nazionale, è sovrana l'Europa, ognuno nel proprio ordine. Questa impostazione, che condivido, è anche quella nella cui direzione deve muovere, la riforma federale del nostro Stato e, con questa, la stesura dei nuovi statuti regionali. Lo stesso concetto di "sussidiarietà", oggi acquisito finanche nel dibattito quotidiano, ma che ancora prima è stato dell'Unione per lo scenario economico giuridico del sostegno, è meglio esplicitato; i vari livelli riconosciuti di sovranità sono, infatti, il riferimento ora così concreto per capire lo spirito della "sussidiarietà". Allo stato attuale le problematiche sul tappeto dell'Unione Europea, dello Stato italiano e delle Regioni, per quanto attiene le rispettive carte fondanti ed il rapporto di queste con la struttura federale perseguita,

sono, nella loro essenza, pressoché identiche.

Il novellato "Titolo V" della Costituzione, certamente da migliorare e da integrare, è appena orientato in questo senso, e sembra non aver avuto il coraggio di completare il percorso delle diverse "sovranità" tra loro in rapporto di sussidiarietà. Certo è, però, che una modifica significativa è stata comunque compiuta verso una più ampia autonomia delle Regioni e degli Enti locali, e verso un primo riconoscimento dell'associazionismo.

Se il dettato costituzionale del vigente articolo 117, anche invertendo il rapporto preesistente nella numerazione delle competenze statali e regionali, segna un momento essenziale del riconoscimento delle regioni e dell'ampliamento delle loro attribuzioni, non ancora questa è l'affermazione della sovranità regionale e tanto meno delle autonomie locali. Occorre che lo Stato nazionale, oltre a spogliarsi realmente di competenze amministrative con le risorse collegate, come operativamente designato dalla proposta legislativa dello Stato sull'attuazione del "Titolo V", operi scelte costi-



tuzionalmente più definite, assuma la conseguente posizione anche nel suo apparato e la Regione, a sua volta, affidi le funzioni amministrative e gestionali conseguenti agli Enti locali, in un rapporto di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza rispettoso per definizione dell'autonomia. Tutto ciò nel più ampio disegno di una programmazione generale e particolare ed avendo ben chiaro che al processo di riforma istituzionale in senso federale, corrisponde strettamente l'esigenza di un disegno programmatico, originato dalla base, che già nell'espressione elettorale ha dimostrato il proprio gradimento nel disegno politico. Se si raccolgono questi segnali forti, espressi dal costituente in materia di programmazione, e prima ancora dalla società come esigenza già reale, non può che ipotizzarsi un sistema altamente partecipativo, fondato sulla rappresentanza, la cui culla è nelle assemblee legislative di ogni livello. Assemblee, alle quali non possono non essere partecipi le autonomie locali, quali soggetti attivi del sistema nazionale, comunitario ed internazionale e, in qualche modo, le autonomie funzionali che, nel sistema sono significativi momenti della rappresentanza diffusa. Ciò non vuole certamente sottrarre rilevanza allo Stato nazionale, ma, in una inversione dei flussi, vuole confermare e potenziare la formazione quale garante dell'unità nazionale, dell'equilibrio del quadro delle Regioni

e di tutte quante le componenti dello scenario democratico del Paese. E' qui che, per un reale sistema federale, nasce l'esigenza della Camera delle Regioni, nella quale il dialogo ed il confronto dei diversi livelli istituzionali possa effettivamente realizzarsi con la contestuale qualificazione delle funzioni rispettive. I momenti di confronto e raccordo tra soggetti costituenti la Repubblica non possono, peraltro, esaurirsi nella Camera delle Regioni, dovendosi estendere con modalità e competenze diverse, a tutti gli organi costituzionali e non, dove la rappresentanza lo richiede per un miglior esito del disegno generale; si pensi alla Corte Costituzionale, al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti e quant'altro. L'organicità dei processi di riforma, indispensabile per l'impianto in senso federale, attualmente non c'è ed il percorso individuato dal Costituente rischia di arrestarsi o di perdere velocità a causa di questi momenti di incertezza. In verità, considerando il quadro che si va componendo, caratterizzato da significativi strappi e qualche disorganicità, si ha la sensazione che, sul fronte delle assemblee legislative, ma talvolta anche dei governi regionali, il Legislatore Nazionale, Costituente e non, abbia oscillato fra la collocazione di questi a livello d'organo dell'amministrazione locale o di soggetto del sistema federale. Il disposto delle Novelle Costituzionali, recati dalle leggi di Riforma

22/11 del 1999, n.1 e 18/10 del 2001 n.3, aprono anche delle problematiche non trascurabili sia nei rapporti designati all'interno delle istituzioni regionali che all'esterno di queste nei confronti dello Stato, delle autonomie locali e non ultima dell'Unione Europea, che non concorrono certamente ad agevolare il conseguimento pieno dell'obiettivo federale. Le disposizioni recate dalla Legge n.°1 del 1999, se hanno conseguito il fine di una immediata maggiore governabilità del livello regionale, hanno apparentemente compresso le funzioni di esercizio della rappresentanza democratica propria del Consiglio Regionale. Questa convinzione però, che solo erroneamente può sospettarsi portatrice di un antagonismo interno, costituisce, ad un'attenta disamina, il punto di crescita e di qualificazione delle istituzioni, essendo totalmente rimesso all'autodeterminazione delle Regioni nell'occasione dei nuovi statuti, il disegnare, caratterizzandole, le funzioni ed i limiti entro i quali queste devono essere esercitate dagli organi regionali. I Consigli, in particolare, depositari della funzione legislativa, ma anche di controllo, di vigilanza, di verifica e di indagine, devono sviluppare la loro azione nell'ambito della più ampia rappresentanza della società regionale di cui sono titolari e nel raccordo con essa e con tutti i soggetti del sistema. Più complesso ed articolato, d'altraparte, si presenta lo scena-



rio relativo alla modifica del “Titolo V” della Costituzione, recata dalla Legge 18 ottobre, n.°3, che appare sostanzialmente diretta ad adeguare il Testo costituzionale alla realtà già mutata sul piano ordinamentale. Il processo, realizzatosi nel tempo, ha determinato, infatti, significative modifiche nell’effettiva attribuzione delle competenze e dei poteri, soprattutto in senso sostanziale, ma anche formale, in connessione sia all’aumentare dell’incidenza della Normativa Comunitaria sulla legislazione nazionale e regionale, sia all’attuazione del disegno tracciato dalle Leggi Bassanini, sia, ancora, all’innovato rapporto tra le Istituzioni della Repubblica, avviato dalla Legge 23 agosto n. 400 del 1988 e messo successivamente a punto dalla Legge 15 marzo n.59 del 1997 e dal successivo Decreto legge 28 agosto n.81 del 1997, che da ultimo ha regolato il sistema delle Conferenze, ormai divenute ben tre per i rapporti Stato-Regione, città metropolitane ed autonomie locali. Questi i momenti che potranno suscitare problematiche di compatibilità, ancorché l’orizzonte delle Novelle Costituzionali sia caratterizzato dal principio di sussidiarietà che dovrebbe assolvere alla funzione di legante tra le competenze e le attività delle istituzioni. Il rischio è che se il percorso del rapporto Stato, Regione ed autonomie locali, dovesse nei fatti rimanere surrettiziamente quello delle “Leggi cornice”, ancorché il

disegno di legge di attuazione del “Titolo V” tratti i principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti, ne deriverebbero gli effetti già noti, con il possibile suscitarsi di un contenzioso peraltro affidato ad un organo, come la Corte Costituzionale, nel cui seno è presente la componente dello Stato. Altro aspetto, che certamente non reca certezza e chiarezza, è l’assenza di ogni previsione utile a risolvere i problemi di trasversalità delle competenze in materia di legislazione concorrente, dove le prevaricazioni sono più possibili, sia da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, sia viceversa; a tale mancanza di regole fa, peraltro, riscontro la puntuale riserva di legge statale per la regolamentazione dell’esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, in materia di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione. Una pari attenzione avrebbe potuto risolvere molte possibilità di contenzioso. Le problematiche hanno chiaramente notevoli riflessi anche nel rapporto Regioni/autonomie locali, e spetta alla legge regionale intervenire per disporre sulle funzioni da svolgere a livello regionale e per la definizione della potestà regolamentare degli Enti locali. Di queste considerazioni tiene conto anche l’ipotesi statutaria dell’Abruzzo che riconosce il ruolo delle autonomie funzionali e del-

l’associazionismo, sancendone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni della Regione che, per le funzioni consiliari, è orientata alla qualità, economicità e chiarezza della legislazione, nonché al controllo, alla rappresentanza. Un versante non meno incisivo nel processo già in essere, e trasfuso nella modifica costituzionale, attiene più strettamente ai rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali che, realizzato nel sistema delle ricordate Conferenze, appare ora più squilibrato ed indefinito di quanto non fosse in precedenza. In realtà, con questo sistema che ha inciso fortemente anche sui rapporti Governo-Parlamento, non si è operata alcuna scelta circa l’organizzazione democratica del Paese e soprattutto sul ruolo che in questo hanno le Regioni. Il costituire luogo di concertazione e forse, come affermato da alcuni, di “governo integrato e condiviso” non ha contribuito e non contribuisce a chiarire lo scenario. Questa ci appare una peculiarità nazionale, certamente fondata sulle funzioni di Governo ed amministrative, cui però non corrisponde un analogo e stabile rapporto per la funzione legislativa, anzi attraverso il rapporto Governo Nazionale/Parlamento, potrebbe apparire sminuita la seconda che pur qualifica la struttura democratica nazionale. Tale indeterminatezza si ritrova oggi nelle disposizioni novellate del “Titolo V”, parte Seconda della Costituzione,



dove il problema che avrebbe potuto essere risolto definitivamente e chiaramente con l'istituzione della Camera delle Regioni, cui avrebbe fatto giusto riscontro il Consiglio delle autonomie, quale organo consultivo delle Regioni, si traduce, invece, nel solo obbligo per gli Statuti regionali di prevedere questo ultimo. Tra l'altro, per le Regioni, l'Articolo 11 della legge Costituzionale 18 ottobre n. 3 del 2001, contempla soltanto la possibilità, rimessa alla libera determinazione dei regolamenti camerali, della partecipazione dei propri rappresentanti e di quelli delle autonomie, tutti limitatamente alle questioni di specifico interesse. Anche sorvolando su quest'ultimo aspetto connesso alla rappresentatività delle Regioni a livello del Parlamento nazionale, il Testo costituzionale nel suo insieme non risolve le precedenti incertezze, anzi le aggrava nel momento in cui dispone così come dispone. Certamente è amplissima e consolidata la propensione regionale per un sistema di raccordo e di concertazione con le autonomie e con gli altri soggetti della rappresentanza diffusa, ma il sistema introdotto dalla Novella Costituzionale, non pervenuto ad un disegno federale compiuto, non appare avere analoga disponibilità nei confronti delle istituzioni regionali, che, pur depositarie di funzioni legislative e regolamentari, non trovano vera ed adeguata collocazione nel sistema. Continuerà così a sus-

sistere l'impianto delle Conferenze, sia pur in via provvisoria, sino alla revisione delle norme contenute nel Titolo 1 della parte Seconda della Costituzione.

I nuovi Statuti sono, pertanto, impegnati a risolvere molti degli aspetti qui segnalati, per recuperare in parte l'impianto federale e per risolvere altri problemi di tipo più strettamente funzionale. Lo Statuto regionale è oggi, infatti, il mezzo essenziale per la soluzione di molti nodi istituzionali e sociali, nella loro più ampia accezione socio-economica e di sviluppo, che, per effetto di una calibratura al contesto regionale e locale, più aderente quindi di quanto non sia stato possibile in passato, possono essere sciolti con maggiore facilità. Tra questi, la definizione dei rapporti fra rappresentanza e decisione, che deve portare al rafforzamento degli istituti della democrazia politica, primi tra tutti la partecipazione e la rappresentanza stessa, nell'interesse della collettività amministrata e di tutte le sue componenti. E' una rivoluzione quella a cui si tende oggi, dove al centro dell'universo della regione si colloca l'uomo; l'uomo nella sua forma di aggregazione primaria dopo la famiglia: la comunità. Non è questo un mero recupero di valori rinascimentali, ma è la presa di coscienza che con il collante delle comuni radici si costruisce la società umana e se ne rendono responsabili e partecipi i componenti. Ne consegue una

particolare attenzione per la qualità della legislazione, sia sotto il profilo della tecnica legislativa che dei contenuti, che oltre a portare al superamento della microlegislazione e delle norme-provvedimento, dovrà valutare la produzione nel più ampio quadro dell'economicità e della ricaduta, anche attraverso procedimenti di monitoraggio, volti all'esame ex ante ed ex post, orientato verso i destinatari delle disposizioni e con il loro contributo di partecipazione. Credo emerga chiaro, in questa guisa, il nostro impegno per un disegno diverso in modo sostanziale dal passato e proiettato verso l'organizzazione federale dello Stato. La specifica Commissione del Consiglio Regionale d'Abruzzo, costituita sin dal 27 giugno del 2000 per la definizione del nuovo Statuto, del Regolamento e delle riforme istituzionali, ha raggiunto sin dall'ottobre dello scorso anno un primo ed importante traguardo producendo il documento già sottoposto al dibattito ed al confronto con la società abruzzese. Il testo, al quale è pervenuta la commissione, documenta, tra l'altro, l'attenzione verso l'identità regionale, attraverso il primato assegnato al concetto fondante di comunità della popolazione, intesa come sintesi di gente, di destini, di culture, di principi, di tradizioni, anche molteplici, che storicamente si sono determinati e verso la sovranità e la valorizzazione della rappresentanza, comprendente le autonomie fun-



zionali e l'associazionismo, che rappresentano l'originalità del nuovo modo di governare, foriero di sviluppo. Ritengo che da questo percorso possa derivare una concreta occasione di sviluppo, attraverso la programmazione condivisa quale effetto della partecipazione, istituzionalizzata e reale, di tutti i soggetti portatori della rappresentanza e concorrenti nell'azione di governo. Lo stesso esercizio della sovranità regionale, in un corretto sistema federale, fondato sulla sussidiarietà, la differenziazione e l'adequazione, non potrà non rendere più forte il sistema produttivo regionale, facilitandone il coordinamento e l'integrazione, anche attraverso comuni atti pianificatori capaci, tra l'altro, per un verso di portare a completamento l'infrastrutturazione, ma anche ridare vita ad imprese artigianali di piccolo e medio livello, che co-

stituiscono l'asse portante dell'economia regionale. Come ho ricordato, il nuovo Statuto della Regione Abruzzo muove in questa direzione con una convinta proiezione volta anche all'Europa, dove invece l'attuale posizione dello Stato, pur potendo, non valorizza la posizione regionale, né nei confronti dell'Alta Corte di Giustizia, né del Parlamento Europeo, pur avendo le regioni italiane, come quelle di molti altri paesi dell'Unione, funzioni legislative piene. Se tutti insieme quindi, sapremo cogliere l'opportunità e se il quadro normativo che si va componendo a livello nazionale per dare attuazione al titolo V° della Costituzione, saprà imprimere una svolta decisiva in senso federale al Paese, ponendo le proprie fondamenta sulla rappresentanza democratica, la partecipazione, il riconoscimento delle

varie sovranità in rapporto di sussidiarietà, allora avremo avviato veramente un disegno federale, foriero di sviluppo; le necessarie ulteriori revisioni della Costituzione, poste su queste basi, provvederanno a completare il processo ed escluderanno ogni futura ipotesi di recupero del sistema centralizzato, ormai non più in linea con i tempi. Nel concludere questo mio intervento e per perseguire l'obiettivo di un corretto e compiuto federalismo, mi sento di esprimere l'auspicio di una stretta e fattiva collaborazione tra le istituzioni dello Stato, delle Regioni, nelle due funzioni di governo e legislativa, degli enti locali e delle autonomie funzionali, che trovano la loro stessa ragione di essere nel comune pilastro della rappresentanza democratica in tutta la sua più ampia accezione





## Antonio Centi

Presidente ANCI Abruzzo

**Q**ualche mese fa, un Sindaco italiano di un comune qui vicino, in provincia di Rieti, un avvocato amministrativista, quindi non uno sprovveduto, aveva previsto nello Statuto Comunale l'eliminazione della figura del Segretario comunale. Ieri o l'altro ieri il Consiglio di Stato ha dato torto al sindaco di Castel di Tora, sul lago del Turano, perché il "Titolo V" della Costituzione che pur prevede funzioni straordinariamente importanti ed innovative nel campo della riorganizzazione dello Stato in senso federale, non ha automaticamente eliminato o annullato leggi specifiche. Ho voluto far riferimento a questo fatto, perché questo segna il nostro tempo amministrativo e politico. Domando ai presenti che sono protagonisti di importanti funzioni amministrative oltre ad essere i dirigenti di aziende industriali; comunque imprenditori ed amministratori, se era pensabile qualche mese fa che un comune potesse decidere, per l'appunto, l'eliminazione della figura del Segretario comunale.

Il Sindaco di Castel di Tora ha attuato una provocazione nella direzione della discontinuità. Il nostro tempo è un altro tempo, il nostro tempo amministrativo è determinato da fattori totalmente innovativi rispetto alla tradizione: questo però non significa che si debba partire dall'anno zero. Ha detto il bene il Prof. Caravita quando ha affermato nella sua relazione che

non si possono determinare effetti automatici del "Titolo V" della Costituzione, perché ciò non è stato neanche nella mente dei legislatori che hanno voluto la modernizzazione della Costituzione stessa.

Allora se nel nostro tempo un comune prevede di superare la figura del segretario comunale, ciò è da collegare, ad esempio, alla cancellazione di una delle funzioni essenziali che facevano capo alla figura dello Segretario, ovvero il parere obbligatorio di legittimità sugli atti amministrativi comunali. Un obbligo quello che fondava la propria essenza sulla concezione dello Stato centralista. Oggi per parlare in termini di federalismo e di nuovi Statuti regionali, quindi, ci dobbiamo muovere all'interno di una logica e di una cultura del tutto nuova.

Alla Commissione Speciale del Consiglio Regionale Abruzzese, voluta dal Consiglio Regionale e dal Presidente Tagliente, voglio riconoscere un impegno straordinario nel campo delle politiche istituzionali nell'ambito della Conferenza dei Consigli Regionali Italiani. La speciale Commissione ha lavorato con tanto impegno, tuttavia, nell'aver voluto imprimere un'accelerazione al lavoro, ha inevitabilmente procurato involontariamente un danno a se stessa: redigendo una bozza di documento conclusivo alcuni mesi prima della entrata in vigore del nuovo "Titolo V" della Costituzione. Per cui, pur con tutti gli apprezz-



zamenti e l'attenzione che il mondo delle autonomie abruzzesi, i comuni, le province rivolgono verso il lavoro della Commissione, tuttavia non si può non sottolineare il fatto che oggi c'è bisogno che la Speciale Commissione riveda la bozza presentata alle forze sociali, istituzionali e politiche abruzzesi, alla luce del nuovo "Titolo V" della Costituzione, perché vi sono una serie di norme che debbono essere messe in fase. Ne cito una per comprendere. Nella bozza della Speciale Commissione, all'Art. 2 si sostiene che la Regione Abruzzo rappresenta il livello di adempimento delle funzioni e dei compiti statali più vicini ai cittadini, ovvero una cosa totalmente diversa da ciò che è previsto dal "Titolo V" della Costituzione e dal principio di sussidiarietà che infatti stabilisce che siano invece proprio i comuni titolari di quelle stesse funzioni. Nella logica della relazione del Prof. Caravita, e nella logica anche delle altre considerazioni qui esposte, è evidente che oggi il rapporto tra la Regione e gli enti locali deve essere improntato ad una condizione nuova ed originale rispetto al recentissimo passato. In questo senso, tenendo conto che ai comuni spetta un compito ben preciso, è evidente che le fonti normative comunali, gli statuti ed i regolamenti, tutto ciò che ha a che vedere con le programmazioni e le pianificazioni territoriali, debbono acquisire una dignità

istituzionale superiore a quella che tradizionalmente gli è stata attribuita. I comuni hanno bisogno di una maggiore consapevolezza di ciò che discende dal nuovo "Titolo V" della Costituzione; debbono aumentare il tasso di cultura specifica in ragione dei nuovi poteri dentro la logica del federalismo regionale. Gli Statuti comunali ed i regolamenti comunali, devono essere un punto di riferimento per i dinamismi della società moderna. Ho letto le proposte che Confindustria Abruzzo avanza rispetto allo Statuto Regionale.

Ho visto molte cose interessanti ed altre che hanno bisogno di essere approfondite. Certamente c'è un filo conduttore in tali proposte che mi sento sostanzialmente di condividere, anche dal versante degli enti locali e cioè l'efficienza dei percorsi che, se pur improntati a regole e garanzie per tutti, debbono poter raggiungere un effetto di dinamismo che è appunto tipico della società attuale. Lo stesso effetto per il quale oggi, l'organizzazione delle funzioni degli enti locali non è dettata da procedimenti di tipo formale, ma da procedure finalizzate all'ottenimento dei risultati. In questo senso gli statuti ed i regolamenti comunali debbono contenere norme coerenti con l'efficienza delle procedure per arrivare a risultati efficaci e concreti. Nella previsione di nuovo assetto che ho evinto dalla bozza di nuovo Statuto regionale, c'è una sottoval-

tazione del bisogno dei pesi e dei contrappesi che oramai devono essere calibrati tra Giunta Regionale e Consiglio Regionale. Il contrappeso Assembleare non lo vedo in una logica tutta politicista rispetto al peso della Giunta Regionale; il problema degli equilibri non riguarda la logica delle componenti politiche tra i due livelli istituzionali, ma la definizione giuridica dei bilanciamenti per dar vita ai dinamismi nelle politiche della Regione Abruzzo. Questo sarà possibile però alla condizione di liberare totalmente il Consiglio Regionale dalle funzioni amministrative, gestionali che devono essere passate ai comuni ed alle province. Sono d'accordo sul superamento del CREL, sono convinto che parte delle funzioni che il CREL poteva esercitare ed ha esercitato, oggi debbano essere considerate quali funzioni ordinarie del Consiglio Regionale. Se noi non facessimo questo priveremmo il Consiglio Regionale, di quella forza di contrappeso che è la garanzia del funzionamento complessivo dell'Istituzione Regione. Ovviamente in una tale quadro di ridisegno istituzionale, ne parlavano il Sindaco di L'Aquila ed il Presidente Tagliente, i comuni e le province chiedono con particolare energia, la realizzazione di una Camera degli Enti locali a livello regionale, e ciò non semplicemente per avere una nuova rappresentanza, ma per disporre di un livello ben preciso di ga-



ranzie che non siano soltanto nominalistiche. Voglio qui portare una modesta esperienza utile per capire l'importanza della istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali cui assegnare tutti i poteri possibili sino ai limiti del nuovo "Titolo V".

Prima dell'approvazione del bilancio della Regione Abruzzo relativo al 2002, in un livello istituzionale formalmente istituito, che è la Conferenza Regione - Enti Locali, si è arrivati ad un accordo tra sistema delle autonomie, comuni e province, comunità montane e la Giunta Regionale, per determinare nel bilancio un finanziamento per favorire l'unione dei comuni del territorio abruzzese ai fini dell'esercizio di funzioni amministrative più efficaci e meno costose per 270 piccoli comuni. Quando si è andati in sede di

Consiglio Regionale, il risultato è stato che il fondo è stato distribuito per mille rivoli. Questo ha dimostrato l'insignificanza dell'attuale configurazione giuridica della Conferenza Regione/Enti locali ed infatti mi domando a cosa è servito l'accordo in sede di Conferenza per quel capitolo di spesa a favore dei Comuni di minore dimensione demografica, quando poi il Consiglio Regionale lo ha completamente stracciato? C'è bisogno di un vero livello istituzionale nuovo, sancito da una norma Statutaria, che assegni a Comuni e Province poteri decisori che non possono essere scardinati tanto facilmente.

Sono necessari meccanismi di vincolo con maggioranze assembleari iperqualificate, nel caso si volesse disattendere un parere, un parere vincolante, della Conferenza.

La fase avviata dalla Regione Abruzzo, è una fase importante, malgrado il tempo perso durante il periodo di vuoto giuridico riferito alla "vicenda Salini". Tuttora la Regione Abruzzo, con il lavoro svolto dalla Commissione Speciale, rimane comunque una delle regioni di punta di questo processo di rinnovamento che può essere rafforzato con una ripresa di attività specifica. Anche la costituzione della Commissione Regionale per la Convezione Europea va di pari passo con questi impegni istituzionali che potrebbero far mantenere alla stessa Regione una funzione ragguardevole, una funzione importante sul piano nazionale che può fare strada anche per altro tipo di confronti, a vari livelli con le altre regioni italiane. Grazie.





## Giustino Di Carlantonio

Presidente Unioncamere  
Abruzzo

**R**ingrazio il Presidente Lombardi e la struttura di Confindustria per questo invito. È un convegno che giunge quanto mai opportuno, almeno per due ordini di motivi: uno di carattere tempistico, attinente alla ripresa del dibattito dopo una parentesi dovuta ai pronunciamenti della giustizia amministrativa; l'altro di carattere più contenutistico inerente al fatto che il convegno, già nel suo titolo, guarda allo Statuto regionale come ad un'occasione di sviluppo.

Per quel che riguarda la ripresa del dibattito, certamente in Abruzzo non si parte dall'anno zero, perché sul piano degli approfondimenti tecnico-giuridici e di merito, la nostra Regione può vantare un primato di impegno e di sollecitudine non irrilevanti; anche sul versante del diritto positivo ha già delineato impianti normativi di nuova articolazione delle funzioni regionali. Basti pensare alla Legge regionale n. 11 del 1999.

Tuttavia occorre ora stringere e definire un complessivo quadro organico all'interno del quale tutte le componenti istituzionali possano riconoscersi e trovare formalmente la giustificazione del proprio operare.

Sul punto del legame tra Statuto e sviluppo economico, ritengo che esso abbia una rilevante valenza, perché lo sviluppo è un percorso composito nel quale giocano un ruolo sia componenti stretta-

mente economiche, sia componenti non economiche, ma non per questo meno decisive.

Tra tali componenti grande rilievo assume anche l'articolazione organizzativa di una regione, nonché l'intreccio e l'interdipendenza delle funzioni che tale articolazione comporta. Nel momento in cui uno Statuto - con criteri di snellezza, di razionalità, di economicità, di profondità e lungimiranza di ideali - disegna, non solo come impianto formale ma come impianto sostanziale, l'impalcatura dei fini e dei mezzi di un'organizzazione regionale, tali condizioni finiscono oggettivamente per essere elementi virtuosi di sviluppo e di crescita.

Tali elementi sono, per l'istituzione che rappresenta, particolarmente rilevanti. Il mio intervento, infatti, ed il mio contributo esprimono un disegno specifico: quello del sistema camerale; il quale - essendo, per dettato di legge e per lunga esperienza storica, rappresentativo del mondo delle imprese e degli interessi generali dei sistemi economici locali - non può non essere attento e cogliere in un redigendo Statuto, gli aspetti più intimamente connessi a rendere visibili in esso, la rappresentanza pubblica delle imprese.

In questo senso, mi pare allora opportuno sottolineare la posizione dell'Unione Regionale delle Camere di Commercio abruzzesi, riguardo al nuovo Statuto re-



gionale. Questa posizione è stata più volte espressa formalmente all'apposita Commissione del redigendo Statuto ma oggi, anche in relazione alla presenza del Presidente del Consiglio Regionale, l'avvocato Tagliente, ritengo utile riproporre un punto di vista che, fra l'altro, è comune a quello dell'intero sistema camerale nazionale.

Le Camere di Commercio, depositarie e ricche di una storia secolare, giunte sino a noi con una vasta articolazione di funzioni (tenuta di registri, promozione del mondo produttivo, osservatorio di fatti economici, ecc.) si presentano nell'attuale contesto istituzionale, dopo il riordino definito dalla Legge 580 del 1993, con una rinnovata autonomia e un nuovo vigore di contenuti funzionali di tutto rilievo: rappresentative, quali enti pubblici ad autonomia funzionale, non già dell'interesse particolare di singoli settori, ma degli interessi generali del sistema delle imprese nonché esercitanti funzioni pubbliche rilevanti per l'economia locale e per la tutela del mercato.

In questo contesto contribuiscono a dare alle stesse associazioni produttive e dei consumatori e dei sindacati, che sono tutte presenti nel Consiglio camerale, un riferimento pubblico ed un canale pubblico di azione dei quali le stesse associazioni erano sinora prive, e ne sarebbero sostanzialmente prive se il ruolo delle Camere di Commercio non trovasse ricono-

scimento nello Statuto.

Di qui l'esigenza che gli enti camerali, in quanto pubblici, siano collocati adeguatamente nel contesto statutario regionale: in particolare non inserendoli impropriamente, sia dal punto di vista giuridico che sostanziale, nel vasto novero dell'associazionismo, del terzo settore e del volontariato. Questi ultimi soggetti, pur relevantissimi sul piano socio-economico, esprimono infatti esigenze o privatistiche o particolari, o funzioni lontane da quelle camerali (solidarietà sociale, assistenza, ecc.).

Perciò le Camere, al pari delle Università, in quanto soggetti pubblici ad autonomia funzionale, dovrebbero avere nello Statuto un riferimento specifico. Pertanto noi ci permettiamo di proporre una semplice ed essenziale integrazione all'Art. 5 della bozza del nuovo Statuto, del seguente tenore: "la Regione, riconoscendo il ruolo delle autonomie funzionali, promuove con esse intese ed iniziative conferendo anche funzioni e compiti amministrativi, ai fini della promozione dello sviluppo del sistema delle imprese".

Proprio perché rappresentative degli interessi generali delle imprese e dell'economia (le Camere) e degli interessi della comunità scientifica e tecnologica (le Università), tali soggetti dovrebbero avere parte nel Consiglio delle autonomie locali, almeno con un inserimento integrativo laddove il Consiglio

tratti materie di ordine economico o scientifico proprie delle competenze delle Camere e delle Università.

A ciò non è di ostacolo alcuna norma, anzi secondo le norme di diritto positivo italiano e della Regione Abruzzo (si guardi al Decreto Legislativo 112 e alla Legge Regionale 11 del 1999), era stata già prevista una collocazione specifica delle autonomie funzionali nel contesto regionale, anche con conferimento di deleghe nel campo delle funzioni amministrative, di promozione e di osservatorio dell'economia. E ancora, nel caso specifico delle Camere, esse sono già nell'ordinamento regionale avendo la Regione compiti di designazione formale dei membri del Consiglio camerale, nonché compiti generali di raccordo tra le Camere ed il Ministero delle Attività Produttive, senza contare le varie convenzioni tra la Regione Abruzzo e le Camere nel campo dell'artigianato, del commercio con l'estero, degli studi e delle rilevazioni economiche.

Nel segno delle considerazioni fin qui esposte, ritengo allora di rivolgere un invito a tutte le associazioni di categoria - al riguardo ho invitato i rispettivi rappresentanti regionali ad un incontro per il prossimo 26 luglio - perché insieme ed unitariamente si possano costruttivamente proporre emendamenti attraverso i quali il ruolo delle Camere di Commercio, e con esso quello delle associazioni



e quello dello sviluppo dei mondi rappresentativi delle imprese, possano avere un vero diritto di cittadinanza all'interno del nuovo Statuto. Sono certo che la Regione

Abruzzo sappia e voglia raccogliere le nostre proposte, per continuare in una logica di sussidiarietà orizzontale, oltre che verticale, attraverso la valorizzazione congiunta

degli enti locali e delle autonomie funzionali, a costruire un futuro di autentica crescita economica e sociale per tutta la comunità abruzzese. Grazie.



## Roberto Ciarlone

Direttore Nucleo Pubblica  
Amministrazione di  
Confindustria

**U**n ringraziamento al Presidente Lombardi per questa occasione di dibattito e di approfondimento dei temi legati al nuovo Statuto regionale.

Come Confindustria ci siamo espressi a favore del federalismo per due ordini di motivi sostanziali. Primo perché il federalismo rappresenta un passaggio fondamentale nel processo di modernizzazione del Paese; secondo perché con il federalismo si avvicinano le politiche alle effettive esigenze espresse dal territorio. Quindi una focalizzazione delle politiche rispetto ai fabbisogni.

In tal senso abbiamo soprattutto cercato di mettere in evidenza le opportunità che sarebbero derivate per il sistema delle imprese e per la crescita delle società civili. Non abbiamo però nascosto anche le preoccupazioni, preoccupazioni derivanti da scelte non coerenti o da comportamenti non ispirati ad una logica di unitarietà del sistema Paese.

Le nostre aspettative per un cambiamento positivo stanno però indebolendosi.

Oggi, sul Sole 24 Ore c'è un'intervista del Vice-Presi-

dente di Confindustria, Dr. Nicola Tognana, che lancia un grido di allarme proprio su come si sta dando attuazione al nuovo quadro definito dal Titolo V della Costituzione. Sulla base dei risultati raggiunti, che non sono incoraggianti, emerge il timore che se proseguirà questo stato di cose, il federalismo potrebbe rilevarsi un freno per il Paese piuttosto che una condizione per lo sviluppo.

Devo dire che non soltanto il nostro Vice-Presidente, ma anche in molti ambienti industriali sta crescendo il timore di forti rischi per il sistema produttivo.

Ciò è derivato, come ha anticipato il Prof. Caravita, da una scarsa chiarezza del nuovo Testo Costituzionale. Manca una norma transitoria che avrebbe potuto aiutare l'attuazione del federalismo. Si riscontra una difficoltà di dialogo tra i diversi livelli istituzionali. In realtà siamo in presenza di una litigiosità tra i vari livelli.

Emerge una diffusa resistenza al cambiamento, ci sono ritardi nel trasferimento delle risorse alle regioni, ci sono fughe in avanti di alcune



Regioni che tentano di valorizzare la loro autonomia sul piano legislativo. Siamo in presenza di un approccio più ideologico che razionale. Siamo in presenza di una rincorsa del prelievo fiscale a spese prive di controllo. Si riscontra una situazione generalizzata di incertezza e di confusione che crea quindi più rischi che opportunità.

Sulle stesse conclusioni approda anche la Commissione Affari Costituzionali del Senato, che proprio in questi giorni ha terminato l'indagine conoscitiva sull'attuazione del federalismo, del "Titolo V".

Elemento centrale del documento conclusivo della Commissione è l'incertezza, incertezza che tocca non soltanto i rapporti tra i soggetti istituzionali - e questo è derivato in gran parte dall'indeterminatezza dei confini delle rispettive competenze - ma anche i cittadini e le imprese, che oggi non sanno più chi sono i loro interlocutori. Da quest'indagine emergono alcune linee di indirizzo. La principale è quella che la riforma costituzionale necessita di attuazione, occorrono correzioni ed aggiustamenti, occorre un dialogo costruttivo tra Stato, Regioni ed Enti locali.

In questo senso ci esprimiamo anche noi come Confindustria: senza correttivi questo sistema porterà più svantaggi che vantaggi al sistema delle imprese.

Le linee che a nostro modo di vedere dovrebbero gover-

nare il passaggio graduale verso un vero sistema federale sono le seguenti :

Una prima linea, è quello della rapida approvazione del disegno di legge che il Ministro La Loggia ha presentato. Questo provvedimento, prima di essere approvato dal Consiglio dei Ministri, ha avuto un iter abbastanza difficile e complesso; adesso è finalmente approdato al Parlamento. Tale disegno cerca di fare chiarezza, di superare i nodi della riforma Costituzionale e di favorire il decentramento delle competenze tra centro e periferia. Dà un ruolo alla Conferenza Unificata ed attiva tutta una serie di meccanismi che possono sicuramente agevolare questo passaggio di competenze dal centro alla periferia. L'obiettivo prioritario è dunque l'approvazione rapida di questo provvedimento, con i miglioramenti necessari.

La seconda linea di intervento, è il trasferimento alle Regioni delle risorse umane e finanziarie. Anche se su questo punto il disegno di legge "La Loggia" cerca di accelerare il processo di trasferimento. Ci auguriamo, in ogni caso, che nella prossima legge finanziaria ci siano gli strumenti per anticipare questo trasferimento di risorse.

Terza linea di intervento è la politica di bilancio. Noi abbiamo timore, come sistema industriale, di come le Regioni si stanno muovendo, almeno alcune di esse. Sia-

mo in presenza di un aumento della pressione fiscale, con incremento delle aliquote Irap e Irpef, di addizionali e tributi specifici in campo ambientale ed energetico. Questo per rincorrere spese, soprattutto in campo sanitario, senza controllo. Punto essenziale è invece quello di una corretta gestione del bilancio, puntando sul severo controllo della spesa. Questo deve essere un obiettivo prioritario per le Regioni ed è questo il vero termometro per misurare la validità del federalismo. Non vorremmo che con l'autonomia finanziaria e fiscale, le Regioni, invece di ridurre la pressione fiscale su cittadini ed imprese, l'aumentassero; non vorremmo che si creasse un'aggiuntività al prelievo fiscale rispetto ai livelli attualmente raggiunti. L'aspettativa è che con il federalismo si arrivi ad una tendenziale diminuzione della pressione fiscale per cittadini ed imprese.

Quarta linea è quella della riorganizzazione della Pubblica Amministrazione. Esistono forti timori che con il federalismo, anziché pervenire ad una riduzione del peso pubblico sul sistema economico, venga ad accrescersi la sua presenza. La logica del federalismo non è soltanto quella del decentramento, ma anche quella di disegnare uno Stato più leggero, meno pervasivo, meno costoso con lo spostamento di una serie di funzioni all'esterno, in coerenza con il



principio di sussidiarietà. Già nella Legge Finanziaria del 2002 venivano dettati i principi di questa sorta di alleggerimento. Il principio di sussidiarietà è stato nuovamente riproposto nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per il triennio 2003-2005, approvato recentemente dal Governo. Ci auguriamo che questo principio venga veramente tradotto nei fatti e costituisca punto fermo e linea guida dei comportamenti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Altra linea di intervento è quello di applicare pienamente le metodologie del benchmarking.

Questo è essenziale: se sono venti le Regioni che si muovono, bisogna attivare una metodologia di confronto, sia delle migliori esperienze che si realizzano in ogni Regione, sia di quelle più negative, ma tutto deve essere messo a sistema, affinché ogni Regione possa conoscere quanto avviene nelle altre realtà territoriali e sappia prendere spunto per ottimizzare le proprie scelte.

Altra linea di intervento è quella di strutturare ed accelerare il completamento della Riforma Costituzionale, con la revisione della composizione della Corte Costituzionale, e con la creazione della Camera delle Regioni.

Questi sono passi fondamentali per il completamento del processo di federalismo.

E tra questi, e quindi vengo alla seconda parte del mio

intervento, si collocano i nuovi Statuti regionali.

Gli Statuti regionali rappresentano una tappa fondamentale di questo percorso attuativo del federalismo.

Nella cartella distribuita vi sono due documenti che rappresentano il punto di vista di Confindustria sul federalismo, con l'indicazione di quelli che dovrebbero essere i principi fondamentali che l'industria vorrebbe che fossero tenuti presenti negli Statuti regionali.

Conseguentemente, faccio più puntuale rinvio ai documenti distribuiti per far conoscere la posizione espressa dalle categorie industriali.

Per quel che riguarda in particolare la bozza di Statuto della Regione Abruzzo, nel documento anch'esso distribuito in sala, predisposto dalla Confindustria Abruzzo, già vengono in qualche modo focalizzati alcuni rilievi.

In previsione di questo incontro ho avuto modo di esaminare anch'io questa bozza di Statuto e intendo ora attirare la Vostra attenzione su alcuni aspetti che secondo me meriterebbero maggiore attenzione.

Come primo rilievo di carattere generale, sarebbe stato preferibile – a mio modo di vedere - disporre di uno Statuto semplice e snello, in qualche modo circoscritto agli aspetti fondamentali. La bozza di Statuto presentato mi sembra, invece, “ridondante” e poco innovativa. Nei principi fondamentali si limita a dire, nella parte ri-

guardante l'ordinamento economico e sociale, che la Regione promuove il mantenimento e la garanzia dell'omogeneità economica, sociale e giuridica. Mi sembra limitativo che si punti soltanto al mantenimento e non alla promozione dello sviluppo del territorio. Bisognerebbe volare più in alto, avere più slancio e dare maggiore enfasi alla promozione dello sviluppo economico attraverso opportune politiche di marketing territoriali per attrarre i nuovi investimenti.

Altro rilievo, sempre per quanto riguarda gli aspetti più direttamente attinenti al settore produttivo, è quello del riferimento al solo ampliamento della base produttiva. Questo ritengo, è un obiettivo parziale, nel senso che un ampliamento va bene, ma occorre anche tener presente che sul territorio sono presenti imprese che esistono e la cui attività va migliorata e resa più competitiva. Quindi un'attenzione va posta anche, come linea di indirizzo, alle imprese esistenti, che hanno certamente bisogno di innovazione e di un contesto più favorevole allo sviluppo, così da garantire crescita ed occupazione.

Una osservazione specifica merita l'art.6, comma 2 della bozza di Statuto, laddove viene fatto riferimento al sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica. Questa – così collocata – riguarda però unicamente l'offerta di ricerca (vedi Università, centri tecnologici, parchi scientifici).



ci, ecc.) e non la domanda di ricerca espressa dal mondo delle imprese (ricerca industriale e pre-competitiva), che va promossa e sostenuta. Un ripensamento in tal senso andrebbe fatto.

Altro aspetto che mi sembra debole è quello della sussidiarietà. All'art. 8 si parla di sussidiarietà, ma si fa riferimento soltanto all'"autonomia iniziativa" dei cittadini singoli ed associati e non alla capacità di iniziativa delle imprese. Il concetto di sussidiarietà deve essere molto più ampio ed essere esteso a tutti i soggetti, comprendendo quindi anche le imprese, in grado di svolgere funzioni e compiti di interesse generale. E' questo un limite che dovrebbe essere eliminato.

Un punto interessante è quello relativo all'art. 35 riguardante la qualità delle leggi. Non mi limiterei però soltanto ad una valutazione dell'impatto della regolamentazione, ma sarebbe utile inserire anche un concetto di valutazione ex post. Dovremmo avere la capacità di valutare se un provvedimento legislativo abbia raggiunto o meno quegli obiettivi e quegli effetti per i quali è stato creato; se questo non è avvenuto o ha comportato costi aggiuntivi per i cittadini e le imprese, va rivisto ed opportunamente corretto e migliorato.

Positivo è il riferimento agli atti di programmazione e di indirizzo generale (mi riferisco all'art. 36). Sarebbe stato comunque utile inserire la

precisazione che ogni atto di programmazione dovrà essere definito con la partecipazione ed il coinvolgimento delle parti sociali maggiormente interessate.

Non condivido l'opportunità dell'inserimento dell'art. 37 sulla nomina dei dirigenti pubblici. Tale aspetto dovrebbe essere rinviato ad una specifica norma ordinaria regionale.

Estremamente delicata mi sembra la parte relativa alle forme di partecipazione della Regione nella gestione delle attività economiche (artt. 52-53-54).

La possibilità offerta alla Regione di costituire agenzie, enti ed aziende nonché di partecipare a società, apre un fronte molto ampio, dove non è facile stabilire un confine.

Credo quanto mai opportuno la fissazione di alcuni principi fondamentali di riferimento al fine di circoscrivere l'ambito di intervento a situazioni ben circoscritte. I rischi di un ampliamento senza limiti della presenza diretta dei poteri pubblici nelle attività economiche sono dunque notevoli e potrebbe riproporre a livello regionale un "sistema delle partecipazioni regionali" senza limiti, che va contrastato.

Per ultimo una riflessione al Documento di programmazione di cui all'art.58 della bozza di

Statuto. Il federalismo ha significato se il sistema si muove in senso armonico e coordinato.

L'inserimento del concetto di programmazione nello statuto è quindi essenziale e quanto mai opportuno.

Ciò che dovremmo però cercare di raggiungere è un più efficace collegato tra programmazione locale, regionale e nazionale.

Mi spiego meglio : si dovrebbe operare affinché il DPEF presentato dal Governo, nei tempi prefissati, tenga già conto delle esigenze e dei fabbisogni espressi a livello regionale. Soltanto in tal modo si potrebbe avviare un sistema di programmazione proveniente dal basso, secondo un approccio bottom-up, più rispondente alle attese di crescita dei cittadini e delle imprese.

Questo collegamento, nel documento in esame, mi sembra carente. Si dovrebbe quindi introdurre una previsione che unisca le due sedi programmatiche, quella centrale e quella regionale (quest'ultima dovrà tener conto di quanto espresso dagli enti locali) secondo una logica di unitarietà.

Concludo condividendo il metodo di confronto che è stato avviato ed augurando che a questa occasione ne seguano delle altre in modo da poter pervenire - attraverso un confronto costruttivo - ad un testo di Statuto che cerchi di tener conto nei limiti del possibile, delle indicazioni e delle proposte espresse da tutti i validi interlocutori presenti sul territorio.

Grazie



## Alberto Gagliardi

Sottosegretario agli Affari Regionali

**P**orto il saluto del Ministro La Loggia, trattenuto per una concomitante ed improvvisa riunione di Governo sull'emergenza idrica che colpisce alcune regioni. Porto anche un saluto alla rappresentanza della Confindustria locale del Senatore Andrea Pastore che è il Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato e, per l'appunto relatore del Documento di indagine sul "Titolo V". Cercherò di non ripetere le considerazioni e le affermazioni che sono state fatte dai relatori e che considero mie al 90%, soprattutto per quanto riguarda le osservazioni alle difficoltà dell'attuazione e al rischio di confusione nell'attuazione del "Titolo V". Le modifiche che il Parlamento ha apportato al "Titolo V" della nostra Costituzione, nella fase finale della scorsa legislatura -sottolineerei questo perché ci sono molte motivazioni per cui siamo in una situazione non facile- vogliono spingere il sistema Italia verso una forma di federalismo solidale che fra l'altro mette in primo piano la parte economica, il rilancio del territorio, l'efficacia dell'azione amministrativa, la responsabilità dei soggetti pubblici. La valorizzazione delle autonomie può certo rappresentare una importante occasione per realizzare, tramite l'applicazione di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, un sistema di governo locale più ri-

spondente ai bisogni della gente: questo è il nodo fondamentale per cui si fanno convegni, riunioni e manifestazioni per diffondere una cultura amministrativa più orientata all'obiettivo, al risultato, per sostenere la crescita della produttività attraverso una più elevata efficienza dell'utilizzo delle risorse ed il miglioramento della distribuzione di beni e servizi. In questa delicata, difficile e complicata fase di cambiamento, come ha brillantemente esposto il Prof. Caravita, fase caratterizzata da un profondo decentramento dei poteri dal centro alla periferia, occorre operare con spirito costruttivo e cercare soluzioni condivise secondo il principio della leale collaborazione tra le istituzioni. Proprio in questa ottica, recentemente, il Presidente Berlusconi ha sottoscritto un accordo interistituzionale tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane per sostenere e valorizzare il processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico esistente alla Riforma introdotta dalla nuova Legge Costituzionale. La ferma volontà del Governo di onorare l'impegno assunto con i cittadini e con gli elettori verso la strada della modernizzazione del Paese -un obiettivo per questioni e infrastrutture che, come recentemente ha ribadito il Presidente Ciampi, deve svolgersi secondo ben determinati principi di decentramento e va-



lorizzazione delle autonomie nel saldo rispetto dell'unità nazionale- ha segnato un secondo importante traguardo con la presentazione in Parlamento del Disegno di Legge "La Loggia", recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento nazionale alla nuova Legge Costituzionale. Ciò per cercare di fugare le incertezze che la nuova legge comporta, soprattutto in materia di legislazione concorrente, ma un po' in tutta la Riforma, perché certamente siamo di fronte ad un rischio paralisi del sistema, il rischio di trovare i cittadini in balia di una grande confusione. Una realtà federata ricca di differenze e di autonomie, di cooperazioni e specializzazioni funzionali, aperta alla partecipazione dal basso e consapevole che dalla divisione della sovranità statale risulta un intreccio di poteri, implica il mantenimento di un dialogo costruttivo, di un

coordinamento molto stretto tra i diversi organi dello Stato, tra questi e le parti sociali, sia a livello centrale che periferico. Tutto questo senza prescindere dai contributi che devono venire dalla società civile ed in particolare dal mondo delle imprese. Noi crediamo che l'impresa sia il principale motore di ricchezza e del lavoro. Il problema è quello di conciliare l'autonomia delle regioni con l'esigenza di garantire un minimo comune denominatore a livello nazionale. Il federalismo non può tradursi in un sistema frammentato e caotico, ma al contrario deve essere un sistema che pur nella valorizzazione delle diversità, punti alla creazione di nuove opportunità in un quadro unitario di riferimento. Se pertanto si deve guardare con favore al processo di decentramento in atto, si deve pur essere consapevoli del rischio che si crea in situa-

zioni disomogenee sul territorio; per questo nei settori che la nuova Legge Costituzionale non riserva più alla competenza legislativa statale, occorrerà salvaguardare il ruolo di programmazione e coordinamento del potere centrale.

Il nuovo Articolo 118 della Costituzione, assegnando anche ai privati ed alle imprese un ruolo nello svolgimento delle attività amministrative e degli interessi generali per le quali non sussista la necessità di esautorare l'unità esercizio, attua il cosiddetto principio di sussidiarietà. Ciò consente all'autonomia iniziativa ed organizzazione, ed a tutti i soggetti interessati di raggiungere obiettivi di efficacia ed efficienza ottimizzando le risorse necessarie, a dare una risposta alle esigenze della collettività in tutti i campi in cui vi siano interessi da tutelare o attività da condividere. Proprio soggetti come le Confederazioni degli Imprenditori, le Confederazioni degli Industriali, dei commercianti e dell'artigianato possono diventare il terminale del decentramento amministrativo adattando i propri indirizzi e le proprie attività con moduli costruiti sulla specifica realtà dei loro settori di interesse, consentendo a ciascun cittadino il diritto di scegliere il soggetto verso il quale trovare la risposta più adeguata alla sua domanda; domanda che può essere di salute, di assistenza, di educa-





zione, di formazione, di lavoro e di cultura. Sulla via della modernizzazione del sistema politico-amministrativo del paese, le Regioni dovranno predisporre i nuovi Statuti, nei quali potrà trovare spazio una nuova collocazione dei soggetti economici con recupero del ruolo delle autonomie funzionali a mezzo dei Consigli di Autonomie Locali, che sono previsti appunto dall'Art. 123 della Costituzione, Consigli nei quali si abbia il coinvolgimento e la consultazione di tutti i protagonisti dello sviluppo sostenibile. Un particolare plauso comunque alla Regione Abruzzo che sembra essere all'avanguardia nell'ipotesi di formulazione dello Statuto: gran parte delle regioni sono in ritardo. La proposta di Statuto varata a fine anno dall'apposita Commissione istituita presso il Consiglio Regionale d'Abruzzo, al di là delle critiche, in parte condivisibili, che sono state fatte, è comunque conforme al dettato della nuova Costituzione se attuata. Statuto che è certamente suscettibile di modifiche migliorative. Leggevo che Confindustria Abruzzo lamentava che all'Art. 6, intitolato "La cultura, lo sport, l'arte, la scienza, la culturale L'Università", sia stato previsto il coinvolgimento delle sole Università abruzzesi e non anche delle associazioni di categoria in relazione alle intese mirate alla realizzazione del Diritto allo Studio

ed al sostegno alla ricerca scientifica; questo è certamente condivisibile. Tra le disposizioni di principio dello Statuto, campeggia anche se incompleto, il principio relativo alla sussidiarietà. L'Art. 8 recita: "la Regione sostiene, valorizza l'autonomia dei cittadini e dei singoli associati per lo sviluppo di attività di interesse generale e la realizzazione dei diritti della solidarietà sociale. La Regione riconosce il ruolo delle autonomie funzionali e dell'associazionismo, la Legge ne assicura la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni pubbliche". Lo spirito della società esiste, certo, ma lo Statuto anche lì può essere modificato per essere in qualche modo più funzionale alla realtà locale. Penso che gli estensori possano prendere atto dei suggerimenti. Tra le forme di organizzazione dello Statuto è prevista anche l'istituzione di Agenzie Regionali, per lo svolgimento di compiti specifici di enti ed aziende per l'organizzazione e per l'attività amministrative, di società o di partecipazioni societarie, partecipazione che avviene tenendo conto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, senza ostacolare l'iniziativa dei cittadini singoli associati per lo svolgimento di attività di interesse regionale. Questi spunti, tutti emendabili e perfezionabili, danno la sensazione che siamo sulla buona strada. E' proprio nello

sviluppo delle autonomie funzionali e nel principio di sussidiarietà, la risposta all'esigenza della Pubblica Amministrazione di moltiplicare i propri punti di contatto e le proprie modalità di rapporto con la società attraverso organi operativi e decisionali, riconoscendo contestualmente al settore privato la possibilità di svolgere un ruolo sempre più pregnante, anche in concorrenza con il pubblico, nell'offerta e nella gestione di servizi in favore di cittadini. Molte delle considerazioni sono già state ampiamente sottolineate dai relatori che mi hanno preceduto. Per quanto riguarda le difficoltà cui ci si trova di fronte per attuare questo "Titolo V", rimane però una considerazione: i nostri complimenti a Confindustria Abruzzo per la sensibilità dimostrata nell'affrontare una questione nodale per il futuro del nostro Paese, che sembra non interessare gran parte dello stesso. Forse siamo di fronte ad un argomento difficile, di difficile diffusione anche per quanto riguarda stampa e televisioni; vedo che se ne occupa molto diffusamente solo il "Sole 24 Ore". Questo è un argomento fondamentale per il nostro Paese, può essere un elemento di propulsione, ricchezza, un elemento che può portare grandi benefici agli italiani, può però rilevarsi anche una bomba ad orologeria che rischia di scoppiare. Forse una bomba confezionata un



po' affrettatamente nell'ignoranza o del disinteresse anche di gran parte di coloro che questo disinteresse non dovrebbero averlo. La questione rischia di paralizzare il Paese con il risultato opposto di quello a cui si voleva tendere. Il rischio è che il povero cittadino che credeva che

il federalismo potesse essere un elemento che lo avvicinava alle istituzioni, che lo rendeva partecipe nella propria comunità locale, nazionale ed Europea, che avrebbe voluto avere uno Stato meno invasivo ed una burocrazia più efficiente, una possibilità di aiuto per sviluppare le pro-

prie capacità e di sviluppare il nostro Paese, si trovi invece di fronte ad un elemento di blocco e, con grande delusione, si trovi quindi a rifiutare quella stessa riforma in senso federalista che ha dato grandi risultati in altri paesi ed alla quale noi, comunque, crediamo. Grazie





CONFINDUSTRIA ABRUZZO



DOCUMENTO

**FEDERALISMO  
E NUOVO STATUTO REGIONALE**  
*Opportunità di sviluppo*

LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA ABRUZZO

Documento finale aggiornato a seguito del Convegno  
tenutosi a L'Aquila il 16 luglio 2002



## Premessa

Confindustria da tempo è impegnata nel dibattito culturale e politico sul tema della modernizzazione del sistema-Paese, di cui il rinnovamento delle Istituzioni e dell'Amministrazione rappresenta un capitolo importante.

Nell'ambito della revisione dell'organizzazione istituzionale ed amministrativa dello Stato, la Regione costituisce il soggetto portante del processo di rinnovamento in senso federalista.

Da parte del sistema delle imprese emerge la conferma dell'opzione federalista nella convinzione che il federalismo rappresenta un'occasione preziosa di rinnovamento istituzionale, di responsabilizzazione dei soggetti pubblici, di protagonismo delle Regioni e delle Autonomie locali, di trasformazione di apparati burocratici ed amministrativi spesso ridondanti ed inefficienti, di raccordo tra il pubblico ed il mondo civile, e in particolare il mondo delle imprese che rappresenta la parte più innovativa ed efficiente della società.

**Il Federalismo, quindi, come opportunità. Ma il Federalismo, per essere tale, deve essere progettato ed applicato in modo appropriato.**

La stesura dei nuovi Statuti regionali, e, per quanto di nostro interesse, della Regione Abruzzo, si inserisce nel processo di riforma in senso federalista in atto, culminato con la riforma del capitolo V° della Costituzione italiana, che pone la Regione al centro dell'organizzazione politica ed amministrativa dello Stato.

**In questo quadro la riscrittura dello Statuto della Regione Abruzzo rappresenta, pertanto, un'occasione importante di rinnovamento e modernizzazione della regione basati sui principi della trasparenza, della responsabilità e dell'efficacia.**

Secondo le imprese il principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, deve costituire l'elemento guida dei rapporti tra Stato, Regioni, Enti locali ed Organizzazioni sociali.

L'obiettivo è quello di costruire degli Statuti che disegnino un ordinamento al passo con i tempi in termini di snellezza e di efficienza ed in grado di dare risposte alle nuove domande che provengono dalla società.

Più in particolare, finalità degli Statuti deve essere quella di dare un forte impulso ad un nuovo patto di fiducia tra cittadini/imprese ed Istituzioni, intervenendo sui temi della maggiore trasparenza dell'amministrazione, dell'accessibilità delle informazioni, dell'individuazione di strumenti di tutela dei diritti fondamentali.

Lo Statuto Regionale certamente non rappresenta e non racchiude in sé tutta l'attività politica, legislativa e amministrativa che le istituzioni regionali, e anche locali, andranno a svolgere, ma sicuramente rappresenta un atto fondante di principi e di indirizzi che guideranno la Regione negli anni futuri e che delinearanno il modello di sviluppo in Abruzzo, definendone la sua stessa immagine e il suo "modo di essere" in Italia e in Europa.

Per questo è fondamentale che il nuovo Statuto della Regione Abruzzo delinea una regione moderna ed efficiente, individuando nell'impresa e nei principi di libertà economica i motori di sviluppo della società.

Il rischio è che atteggiamenti di superficialità o vecchie logiche, volti più ad autoalimentare o ad auto giustificare il sistema politico-istituzionale in sé che a proiettarlo e inserirlo, modernizzandolo, nel contesto sociale, condizionino la riscrittura del nuovo Statuto Regionale.

Confindustria Abruzzo, invece, chiede che tutte le componenti del mondo politico, sociale, economico e culturale della regione si confrontino per addivenire ad un nuovo **Statuto veramente innovativo**, volto alle reali esigenze della società presente e ai suoi continui mutamenti, capace di dare all'Abruzzo una sua connotazione originale con scelte chiare e definite.

**Nel portare il suo contributo, con il presente documento, Confindustria Abruzzo auspica che il confronto e il nuovo Statuto Regionale che da esso scaturirà, possano costituire un esempio, una sorta di esperimento pilota, per tutte le altre Regioni italiane che si apprestano a riscrivere i rispettivi Statuti.**



## Il punto di vista delle imprese a fronte della svolta federale

### Premessa

L'accelerazione dei processi nazionali e sovranazionali di riconfigurazione competitiva dell'economia vede in prima linea gli imprenditori italiani. Un aspetto essenziale della competitività riguarda il sistema di regole di attribuzione delle competenze e delle responsabilità istituzionali in vista di una organica funzione di Governo.

L'organizzazione della vita economica risente in modo immediato dall'assetto della forma Stato e della conseguente organizzazione dei poteri. Il sistema di regole istituzionali derivante da un assetto centralista ha dimostrato i suoi limiti.

Il sistema delle imprese si è già espresso per l'opzione federalista nella consapevolezza dei benefici che ne deriveranno per lo sviluppo sociale ed economico, per l'ammodernamento del Paese, per la diffusione del benessere e per l'incremento dei livelli di competitività dei territori e degli assetti produttivi.

Il federalismo, se progettato ed applicato appropriatamente, rappresenta un'occasione preziosa di rinnovamento istituzionale, di responsabilizzazione dei soggetti pubblici, di protagonismo delle Regioni e delle Autonomie locali, di trasformazione di apparati burocratici ed amministrativi spesso ridondanti ed inefficienti.

La riforma dello Stato in senso federale non sostituisce, ma semmai rende ancora più necessaria ed urgente la riforma organica delle Istituzioni dello Stato con l'obiettivo di migliorare la stabilità del Governo e la efficacia/efficienza del Parlamento e delle altre Istituzioni centrali.

La stesura del documento si inserisce in un momento di ripresa del dibattito parlamentare sul federalismo e di avvio dei processi statutari delle Regioni italiane.

Tale coincidenza è voluta ed è sostenuta dalle aspettative del mondo d'impresa verso la fase costituente delle nuove Autonomie regionali.

### Stato, autonomie, federalismo

Confindustria da anni è impegnata nel dibattito culturale e politico sui temi della modernizzazione del sistema Paese, di cui il rinnovamento delle Istituzioni e dell'Amministrazione rappresenta un capitolo fondamentale.

Per Confindustria la modernizzazione passa anche attraverso una profonda revisione dell'organizzazione istituzionale ed amministrativa dello Stato, nell'ambito della quale la Regione diventerà il soggetto portante di un processo di rinnovamento in senso federalista.

L'autonomia regionale rappresenta lo strumento per la realizzazione della riforma dello Stato, per il rinnovamento del patto costituzionale, per la modernizzazione del Paese.

L'orientamento istituzionale federalista giunge a maturità in un momento storico di innegabile logoramento del patto costituzionale che ha retto con successo il Paese per oltre un cinquantennio. Siamo in un punto nel quale i costi della non riforma risultano ormai insostenibili per le istituzioni e per tutti i soggetti che, a diverso titolo, contribuiscono alla vita nazionale sostenendo il benessere dei cittadini e le loro aspirazioni ad appartenere ad un Paese moderno e influente nello scenario della politica e dell'economia globalizzate.

Il federalismo riforma lo Stato trasferendo competenze, rivedendo i meccanismi di responsabilità, valorizzando, tramite la sussidiarietà, l'azione politica locale. In prospettiva il federalismo affina le politiche settoriali e le focalizza sui bisogni del territorio. La fiscalità locale reinveste risorse in un circuito che conferisce responsabilità al legislatore e potere al cittadino elettore.

In particolare l'autonomia fiscale, tributaria e di spesa si collega direttamente alla responsabilizzazione circa le scelte di governo regionale e locale.



La scelta federalista, tramite il principio di sussidiarietà verticale, deve contribuire a delineare un apparato burocratico più efficiente, con eliminazione di duplicazioni e di sovrapposizioni, di intrecci di livelli decisionali che non consentono una valutazione dell'azione degli amministratori pubblici in termini di efficacia e di responsabilità.

Si tratta di "aprire" ad una cultura amministrativa del "risultato" che veda il cittadino e l'impresa come "utenti"/"clienti" e non come soggetti su cui esercitare "poteri" ed ai quali imporre adempimenti formali spesso inutili e gravosi.

In sostanza il federalismo deve avvicinare effettivamente le istituzioni ai cittadini, rendere più efficiente l'Amministrazione, dare più spazio alla società civile ed al mercato. Non può risolversi in maggiore burocrazia, maggiori costi, confusione di responsabilità fra diversi livelli dell'Amministrazione.

Il successo della riforma, tuttavia, richiede al di là delle necessarie implementazioni tecniche proprie dell'ingegneria costituzionale, poche ma chiare condizioni di contorno che rendano il progetto comprensibile e spendibile nella vita politica nazionale.

### **Unità nazionale, appartenenza europea e coesione sociale**

Una concezione organica e solida dei principi federali assicura una pratica evoluta della responsabilità di governo che riflette la necessaria articolazione delle società avanzate. Nello schema federale si esplicita e si attua il "policentrismo istituzionale" proprio di organismi complessi e diversificati.

D'altra parte, la diversità di scelte operate a livello regionale è congenita al concetto stesso di autonomia che nelle sue manifestazioni non può non tener conto delle differenziazioni di contesti e di situazioni.

L'attuazione di un ordinamento federale ha, quale sua finalità primaria, quella di rafforzare l'unità nazionale, a condizione che, parallelamente al processo di autonomia delle realtà regionali, si affronti e si definisca anche quello della riforma del sistema politico, della forma di Governo, dei sistemi ed organi di controllo nonché il rapporto tra centro e localismi.

Ciò, al fine di inserire in maniera equilibrata l'espansione dell'autogoverno territoriale in una logica di sistema, tenendo quindi presente l'esigenza di collaborazione tra soggetti locali e centro, al quale va riconosciuto un ruolo di sintesi e di indirizzo complessivo. Tale esito va ricercato anche in attuazione del principio del "partenariato".

Lo Stato, pertanto, cedendo competenze e funzioni si spoglia di prerogative rilevanti, ma non rinuncia ad essere il punto di mediazione e di composizione delle tensioni e delle inevitabili divergenze che una formula complessa come il federalismo porta in molti aspetti della vita nazionale.

Un federalismo efficace, inoltre, metterà l'Italia nelle condizioni di esercitare al meglio un ruolo propulsivo nell'Unione Europea. Nell'Europa avanzata, infatti, i processi decisionali di significativo impatto sull'assetto economico e sulla qualità della vita dei cittadini, avvengono sempre più con il concorso progettuale delle unità regionali. Ciò è tra l'altro dimostrato dal successo di iniziative economiche all'insegna della cooperazione tra Regioni transfrontaliere.

Confindustria esprime inoltre un giudizio favorevole nei confronti di un regionalismo protagonista dello sviluppo locale.

Le imprese sono pienamente consapevoli che la competizione e i vantaggi derivano dai diversi potenziali di sviluppo locale. Ciò, in quanto sempre più spesso emerge che i fattori concorrenziali (infrastrutture, sistemi burocratici, servizi alle imprese ecc.) possono diventare opportunità, punti di forza o di debolezza su un piano competitivo a seconda delle capacità dei governi locali.

L'integrazione e la globalizzazione dei mercati evidenzia sempre più il ruolo determinante



esplicito dalle componenti esterne all'impresa nel definire il grado di competitività dell'area sistema.

Infrastrutture, sistemi burocratici, servizi alle imprese, fisco sono elementi che, per importanza, stanno alla pari con innovazioni tecnologiche e mercati sotto il profilo dello sviluppo produttivo ed occupazionale: i governi locali, sotto questo profilo, sono maggiormente in grado di calibrare le scelte di politica economica sulle esigenze specifiche del territorio.

Confindustria è tuttavia cosciente dei rischi di divaricazione del differenziale socio-economico tra Regione e Regione nell'ambito dello Stato unitario e pertanto sottolinea l'esigenza che la competizione tra aree territoriali si svolga nell'ambito di un disegno equilibrato di sviluppo che investa l'intero territorio nazionale, nel rispetto del principio della solidarietà sociale e della coesione economica.

L'adozione di un federalismo solidale non deve tradursi in meccanismi automatici e dirigistici di redistribuzione del reddito, ma deve avere come priorità la spinta allo sviluppo autopropulsivo - superando quindi logiche meramente assistenziali - e il raggiungimento di un effettivo e contestuale miglioramento delle condizioni nelle aree in ritardo di sviluppo.

Sotto il profilo della coesione sociale, particolare attenzione va riservata alla politica dei flussi migratori e all'integrazione dei lavoratori stranieri presenti come forza lavoro nel sistema produttivo. Il loro inserimento è possibile a condizione di assicurare adeguati livelli di ospitalità cui deve corrispondere una accettazione dei nostri "standard" di convivenza.

## **Specificità regionali e politiche industriali per il territorio**

Le differenze territoriali sono espressione della vitalità locale, di tradizioni di sviluppo e di genialità autonome ed originarie che sarebbe ingiusto penalizzare in uno schema fittiziamente egualitarista.

L'Europa stessa presenta nel suo edificio istituzionale livelli avanzati di riconoscimento delle diversità locali e del rispetto dei principi di autogoverno regionale. Tale riconoscimento si incardina sul rispetto di autonomie spesso preesistenti alla costituzione di uno Stato e anche sul principio del primato dei bisogni del territorio.

Le specificità delle Regioni rappresentano una ricchezza del modello di sviluppo italiano che fino ad ora non ha trovato, a livello istituzionale, una adeguata risposta in termini di politiche mirate di sostegno allo sviluppo e di costruzione di politiche economiche capaci di mantenere alto il livello di competitività delle Regioni avanzate e di sollecitare il recupero del ritardo per quelle svantaggiate.

In tale contesto è auspicabile che il processo di transizione verso la piena autonomia federale si ispiri al principio delle "velocità variabili". Si tratta di un principio riassumibile nello slogan "chi è pronto parte", cioè nell'esplicito riconoscimento del diritto di adozione di politiche autonomistiche da parte delle Regioni meglio attrezzate e di linee operative sovrane su materie quali le infrastrutture, i servizi pubblici locali, la fiscalità locale.

Per questo motivo è necessario ricomporre un quadro istituzionale nel quale il territorio trovi nel governo locale il più appropriato livello di elaborazione politica delle scelte strategiche e sia nel contempo oggetto di giudizio democratico dei cittadini e delle imprese.

Il federalismo faciliterà l'adozione di politiche del territorio volte a garantire maggiori opportunità di sviluppo, sulla base della migliore conoscenza delle realtà, dei fabbisogni e delle specificità locali. Soltanto in tal modo potrà essere attivato un meccanismo virtuoso di rafforzamento della competizione tra aree regionali a livello europeo.

## **Centralità dell'impresa e limiti dell'intervento pubblico in economia**

Poiché l'assetto federale ridefinisce in profondità le gerarchie, le relazioni ed i flussi informa-



tivi che collegano le istituzioni al mondo delle imprese, è necessario trovare un'intesa di fondo sulla collocazione dei soggetti economici nel nuovo schema istituzionale.

Confindustria sollecita Legislatori ed Esecutivi regionali a caratterizzare i propri strumenti normativi di indirizzo e di applicazione con principi fondanti che sottolineino la centralità dell'impresa.

In tal senso va riconosciuto al mercato un valore originale di arbitro della competitività delle imprese: l'organizzazione federale deve perciò rispettare e valorizzare le libertà economiche fondamentali.

Obiettivo prioritario deve essere, pertanto, la riduzione degli interventi pubblici in economia che, a diverso titolo, falsano o penalizzano la libertà economica. Conseguentemente l'azione politico-amministrativa delle Regioni deve essere orientata alla piena liberalizzazione e privatizzazione di tutti i settori dell'economia in cui permangono quote di presenza pubblica.

Tutti i soggetti pubblici espressione della riforma federale debbono quindi impegnarsi ad operare nel rispetto dei principi di mercato ed a rimuovere gli ostacoli che limitino il principio di libertà di iniziativa economica.

In questa logica Confindustria auspica azioni delle Regioni e degli enti locali volte a:

- perseguire la più ampia delegificazione delle regole attinenti la gestione dell'attività economica;
- intensificare l'attività di semplificazione amministrativa nelle materie di diretto interesse dell'impresa;
- introdurre metodi di valutazione preventiva degli effetti economici, sociali e organizzativi dei nuovi provvedimenti che si intendono adottare.

## **Sussidiarietà**

Confindustria accoglie con favore il principio di sussidiarietà nella sua duplice articolazione, verticale ed orizzontale.

Si sottolinea in particolare il carattere fondamentale della sussidiarietà orizzontale.

La ridefinizione dell'ordinamento statale in senso moderno, comporta anche l'esigenza di attribuire alla sussidiarietà orizzontale la qualità di principio di rango primario.

Infatti l'attuazione dello Stato in senso federale non può basarsi esclusivamente sulla ridefinizione dei ruoli e compiti istituzionali, ma deve cogliere anche i processi di trasformazione in atto da tempo nella società.

Occorre pertanto prestare attenzione e riconoscere il ruolo svolto dagli "attori sociali" che hanno dato prova di una forte energia e capacità di iniziativa, individuale e collettiva, in molti campi, svolgendo molto spesso un'azione anticipatoria o di supplenza nei confronti degli apparati pubblici. Una simile impostazione comporta l'acquisizione della consapevolezza che è sì importante la ridefinizione degli apparati e delle funzioni, ma che lo è anche una riduzione complessiva dell'intervento pubblico che si dovrebbe limitare a gestire ciò che non è esternalizzabile alla società civile.

E' importante quindi che a livello locale possa trovare applicazione il riconoscimento al settore privato della possibilità di espandersi e di svolgere il proprio ruolo nella società, anche in concorrenza con il pubblico. Ciò in un'ottica di costante miglioramento qualitativo del contesto in cui operano cittadini ed imprese.

Gli imprenditori di Confindustria auspicano che gli Statuti regionali, nell'adottare il principio della sussidiarietà orizzontale, ridefiniscano le materie di competenza privata e pubblica, con la concreta rinuncia del potere pubblico a tutte le forme di attività non giustificate dalla tutela di un interesse generale, fermo restando che spetta sempre al potere pubblico la fissazione delle regole che tutti devono rispettare.

Così pure, nell'ambito delle competenze che rimangono nella sfera collettiva si dovrebbero



aprire ai privati tutte le attività e i servizi che possono essere sottoposte al vaglio del mercato, sviluppando ed ampliando il principio già previsto nella legge 265/99 sulla riforma degli enti locali, che, all'art.5, statuisce che" i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

E' un'occasione per favorire la riduzione del peso pubblico sull'economia e l'introduzione di elementi di competizione e di mercato anche nella organizzazione dei pubblici poteri, sburocratizzandone l'impalcatura istituzionale, rendendo meno distanti le regole del funzionamento e il grado di efficienza tra pubblico e privato.

## **Fiscalità e finanza pubblica locale**

L'estensione del quadro federalista alle tematiche di fiscalità e finanza pubblica è un capitolo essenziale e delicato nell'ideazione come nell'applicazione della riforma: esiste, infatti, una stretta interdipendenza tra autonomia fiscale e finanziaria e responsabilità politica e amministrativa delle Regioni.

In linea di principio, Confindustria ritiene che l'autonomia finanziaria delle Regioni debba rappresentare il necessario corollario della loro potestà legislativa e delle loro più ampie competenze.

L'esercizio dell'autonomia impositiva deve in primo luogo tener conto di alcuni imprescindibili criteri.

Essa va praticata con l'obiettivo di aumentare la capacità di giudizio del contribuente sulla efficienza delle Amministrazioni locali nell'erogare servizi. Occorre favorire il collegamento tra i tributi prelevati a livello locale ed i servizi erogati in modo che i cittadini e le imprese possano esprimere il proprio giudizio sul rapporto tra tasse e servizi.

Inoltre l'autonomia impositiva degli Enti locali deve essere collegata ad una vera e propria responsabilità finanziaria. Ad essa deve corrispondere il principio del rispetto dei vincoli di bilancio che deve in ogni caso tener conto della diversa capacità contributiva delle Regioni e prevedere forme di solidarietà – con la creazione di un apposito Fondo di perequazione – e di salvaguardia del Patto di stabilità interno.

L'autonomia impositiva, inoltre, deve essere sostitutiva - e non aggiuntiva - rispetto al prelievo esistente e non deve in ogni caso portare all'aumento del numero dei tributi né comportare una moltiplicazione degli adempimenti burocratici a carico del contribuente. L'obiettivo, anzi, deve essere quello di pervenire ad una progressiva, graduale riduzione del prelievo fiscale, accompagnata da una contestuale eliminazione delle spese improduttive.

L'autonomia impositiva risponde anche ad esigenze differenziate di tutela della competitività economica locale che può avere caratteristiche di disomogeneità da Regione a Regione.

## **Autonomia organizzativa e partecipazione**

Confindustria guarda con interesse ed attenzione al processo statutario regionale, da cui si attende soprattutto una revisione organica in termini di finalizzazione ed efficacia dei processi che regolano lo svolgimento dell'azione amministrativa locale e la sua organizzazione interna. I soggetti economici ricordano, pur nella necessaria autonomia e sovranità del principio di autorganizzazione, che la strategia organizzativa deve rispondere ad una logica funzionale di conformità a fini e di adeguatezza dei mezzi.

Confindustria invita le Regioni a prevedere strutture dedicate e metodi di valutazione dell'operato politico-amministrativo delle Regioni e degli Enti locali in coerenza con l'assunzione di responsabilità derivante dal principio di sussidiarietà, assicurando forme evolute di controllo del processo amministrativo.



Confindustria sottolinea l'esigenza che le Autonomie locali e le strutture federali adottino forme effettive di coinvolgimento e di consultazione di tutti gli attori dello sviluppo sul territorio - e quindi anche della società civile e delle organizzazioni d'impresa - sia nella fase di definizione degli obiettivi comuni di crescita delle varie aree territoriali sia nella fase della loro realizzazione.

**L'obiettivo deve essere quello di creare il più ampio coinvolgimento delle forze economiche, sociali e delle Amministrazioni locali nella individuazione di scelte di sviluppo territoriale complessivo che assicurino un contesto favorevole alle iniziative economiche e alla qualità della vita dei cittadini.**

## **Principi ed aspetti essenziali da inserire negli statuti regionali** ***Le proposte delle Imprese***

### **Finalità istituzionali**

La Regione

- accoglie e diffonde i principi di libertà economica, di competitività economica ed istituzionale, di innovazione e di efficienza;
- riconosce nell'impresa lo strumento motore di sviluppo dell'economia e della società;
- sostiene e favorisce la crescita e la competitività delle attività produttive, con particolare riferimento a quelle di piccole e medie dimensioni, compatibilmente con le esigenze dell'ambiente e del territorio;
- persegue la più ampia applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, affidando a soggetti privati attività e funzioni pubbliche che possono essere più efficacemente gestite secondo logiche di mercato. Ciò al fine di cogliere i processi di trasformazione in atto da tempo nella società, volti ad affidare un maggior ruolo al settore privato ed a porre le premesse per il contenimento della spesa pubblica;
- favorisce l'integrazione nell'esercizio dei propri compiti degli apporti funzionali di soggetti privati e imprese, al fine di realizzare idonee sinergie mirate a gestioni più efficienti ed economiche, accelerando i processi di sburocratizzazione, alleggerimento dell'apparato pubblico e riqualificazione delle funzioni pubbliche essenziali;
- favorisce la liberalizzazione dei mercati e la privatizzazione dei settori dell'economia regionale in cui permangono quote di presenza pubblica;
- si impegna a rimuovere gli ostacoli che limitano la concorrenza e condizionano/rallentano lo sviluppo. A tal fine:
  - persegue la più ampia delegificazione delle regole attinenti alla gestione dell'attività economica;
  - intensifica l'attività di semplificazione amministrativa procedurale nelle materie di diretto interesse dell'impresa;
  - prevede procedure di analisi preventiva dell'impatto delle norme sulle imprese in termini di costi-benefici;
- persegue la più ampia applicazione al principio di sussidiarietà verticale, devolvendo le competenze al livello maggiormente efficiente oltre che più vicino al cittadino;
- riconosce e promuove l'autonomia dei Comuni e delle Province (intesa quale diritto ed effettiva capacità di disciplinare e amministrare gli affari pubblici riferibili all'interesse della popolazione locale) eliminando duplicazioni e sovrapposizioni di intrecci di livelli decisionali che non consentono una valutazione dell'azione degli amministratori pubblici in termini di efficacia e di responsabilità. A tal fine, trasferisce agli enti locali per l'esercizio di potestà



amministrative trasferite o delegate, personale, strutture e risorse strumentali, al fine di semplificare la complessa struttura dell'apparato burocratico regionale nell'interesse di cittadini/imprese utenti.

- promuove una cultura amministrativa di "risultato" che vede il cittadino e l'impresa come "utenti/clienti" e non come soggetti su cui esercitare poteri ed ai quali imporre adempimenti spesso solo formali;
- favorisce i rapporti associativi tra gli Enti locali come presupposto di buona ed efficace gestione delle funzioni e dei servizi offerti;
- promuove la formazione e la ricerca scientifica e tecnologica, favorendo i collegamenti tra il mondo scientifico ed accademico ed il tessuto produttivo, orientando le scelte su priorità che abbiano ricadute concrete sulle imprese e sulla qualità di vita dei cittadini.

## **Programmazione**

La Regione assume, come criterio ispiratore della propria azione, il metodo della programmazione inteso come quadro di riferimento degli obiettivi, degli interventi e delle risorse da impiegare, al fine di realizzare effettive opportunità di crescita e di competitività dell'economia e del territorio.

La Regione concorre, come soggetto autonomo, alla elaborazione degli atti di programmazione nazionale e comunitaria e si dota, al proprio interno, di strumenti di programmazione economico-finanziaria coordinati ed armonizzati strutturalmente con quelli a livello nazionale e comunitario.

I piani, i programmi, gli accordi, i contratti di programma ed ogni altro atto di programmazione sono definiti sulla base di strumenti semplici e flessibili, tali da consentire ogni più opportuno adattamento al mutare delle esigenze, e con la partecipazione e il coinvolgimento propositivo degli Enti locali e delle parti sociali di volta in volta più direttamente interessate.

## **Partecipazione**

La Regione riconosce e promuove l'esercizio effettivo e sostanziale del diritto dei cittadini e delle imprese, delle comunità territoriali, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi collettivi a partecipare alla formazione, definizione e attuazione degli obiettivi e delle relative scelte programmatiche, legislative ed amministrative, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze.

A tal fine la Regione assicura la più ampia informazione sulla propria attività.

## **Federalismo fiscale**

La Regione è dotata di autonomia finanziaria e tributaria nel rispetto dei principi di coerenza sanciti nel Patto di Stabilità o in altri accordi sottoscritti a livello nazionale/europeo;

la Regione, nell'esercizio delle sue attività di natura economica, stabilisce limiti di spesa e di pressione fiscale;

la Regione, nell'ambito della propria autonomia in materia fiscale, opera nel rispetto del principio della non aggiuntività ma di sostituibilità del prelievo esistente, in coerenza con una linea tendenziale di riduzione del carico fiscale.



## **Osservazioni sulla Proposta di Statuto licenziata in data 5.12.01 dalla Commissione speciale per la definizione della proposta di un nuovo Statuto, di un nuovo Regolamento e di riforme istituzionali, istituita presso il Consiglio Regionale della Regione Abruzzo.**

Ad un primo esame della proposta di Statuto licenziata in data 5 dicembre 2001 dalla Commissione Statuto, istituita presso il Consiglio Regionale della Regione Abruzzo, l'impressione è quella di un documento, sebbene ben organizzato e dal punto di vista giuridico conforme al dettato costituzionale, tuttavia poco innovativo.

Tale scarsa innovatività riguarda essenzialmente l'assenza di un chiaro indirizzo circa le modalità attraverso le quali la Regione Abruzzo intende perseguire lo sviluppo economico, la valorizzazione del territorio e dell'impresa.

Manca, inoltre, un reale coinvolgimento delle parti sociali alle decisioni politiche della Regione.

Va, infine, rilevata l'assenza nella Proposta di una generale riflessione sulle modifiche apportate dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 al Titolo V della Costituzione, modifiche che riguardano principalmente l'ordinamento e le competenze legislative e amministrative della Regione e delle quali, pertanto, si deve necessariamente tener conto nella redazione dei nuovi Statuti.

La proposta di Statuto elaborata dalla Regione Abruzzo si espone ad una serie di considerazioni critiche anche in relazione agli indirizzi e alle posizioni riportate nei due paragrafi precedenti (*"Il punto di vista dell'impresa a fronte della svolta federale"*, e *"Principi ed aspetti essenziali da inserire negli Statuti regionali - Le proposte delle imprese"*).

### **1. Disposizioni di principio (artt. 1-10)**

Nelle disposizioni di principio, contenute negli articoli da 1 a 10, il riferimento, rispettivamente, allo sviluppo economico, al mondo produttivo, all'impresa e alle associazioni di categoria è molto scarno.

L'art. 5, recante "L'ordinamento economico e sociale", al comma 2, si limita, infatti, ad affermare che "il mantenimento e la garanzia e della omogeneità economica, sociale e giuridica e la salvaguardia dell'interesse generale sono condizioni essenziali per l'azione della Regione": l'omogeneità economica, sebbene definita come condizione essenziale per l'azione della Regione, può essere solo un punto di partenza, non si può pertanto mirare al suo mantenimento!

Il successivo comma 3, d'altra parte, si limita a prevedere, quale compito della Regione, da un lato, il semplice "concorso" all'ampliamento della base produttiva nel rispetto dei vincoli ambientali, dall'altro, la "valorizzazione del ruolo dell'imprenditoria": va bene ma non si fa alcun riferimento ad un'attività della Regione di promozione, di incentivazione di sostegno dell'imprenditoria quale presupposto necessario per lo sviluppo economico della Regione. Insomma, si sarebbe dovuta prevedere una linea di indirizzo più incisiva e non solo per allargare la base produttiva, ma anche per rendere più efficiente e forte la struttura produttiva esistente, condizione essenziale per mantenere ed accrescere i livelli occupazionali.

Anche al co. 2 dell'art. 6, recante "la cultura, lo sport, l'arte e la scienza", si sarebbe potuto prevedere il coinvolgimento non solo del sistema universitario abruzzese, ma anche delle associazioni di categoria, promuovendo anche nei confronti di queste ultime intese ed iniziative mirate alla realizzazione del diritto allo studio e al sostegno della ricerca scientifica e tecnologica. In tal senso, come previsto dall'articolo, viene considerata solo l'offerta di ricerca da



parte delle Università e dei centri di ricerca e non il necessario supporto alla domanda di ricerca espressa dal mondo industriale (ricerca industriale e pre-competitiva).

L'art. 8, nel disciplinare il principio di sussidiarietà, al primo comma, prevede che "la Regione sostiene e valorizza l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e la realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale". Nel fare ciò non fa alcun riferimento alla capacità di iniziativa delle imprese.

Il concetto di sussidiarietà deve essere molto più ampio ed essere esteso a tutti i soggetti in grado di svolgere funzioni e compiti di interesse generale.

Al comma 2, prevede il riconoscimento da parte della Regione del ruolo delle autonomie funzionali e dell'associazionismo e rinvia alla legge regionale per la disciplina della partecipazione e della consultazione delle associazioni nello svolgimento delle funzioni regionali.

Tale norma non prende in considerazione le autonomie locali né fa riferimento al principio di sussidiarietà verticale: manca, in sostanza, una disposizione nella quale si prevede che la Regione devolve l'esercizio delle competenze al livello maggiormente efficiente nonché più vicino al cittadino.

Tale norma, inoltre, non definisce il campo - che dovrebbe essere sia quello legislativo che quello amministrativo - nel quale il principio di sussidiarietà è destinato ad operare.

Non individua, infine, i compiti pubblici che i privati e le associazioni sono abilitati a svolgere, laddove invece esistono gli spazi per l'attribuzione a tali soggetti di un ruolo decisamente più consistente: si potrebbe, ad esempio, introdurre una disposizione che preveda l'assunzione dei compiti pubblici da parte della Regione nei soli i casi in cui tali compiti, in concreto, non possano essere adeguatamente svolti dai privati o dalle autonomie.

Si sarebbe, inoltre, potuto attribuire alla Regione un ruolo di regolatore, affidando alla stessa il compito di definire gli standards dei servizi gestibili dai privati e di assicurare le condizioni necessarie allo svolgimento dell'attività dei privati e delle associazioni.

Tra le disposizioni di principio suscita, infine, perplessità - anche se non attinente al tema della promozione e della valorizzazione del mondo imprenditoriale - la norma dettata dal comma 2 dell'art. 10 che, nel disciplinare i diritti delle opposizioni, prevede che "l'opposizione ha diritto che venga rispettato il principio dell'alternanza di governo".

Tale disposizione appare o insignificante o ambigua: è evidente, infatti, che non può significare che ad ogni legislatura deve essere garantita l'alternanza di governo!

## **2. Organizzazione del Consiglio e della Giunta**

L'art. 19, recante "Gruppi consiliari", prevede, al primo comma, che "il numero minimo per comporre un Gruppo è di due consiglieri, con la sola eccezione degli eletti espressione di liste che abbiano concorso alle elezioni in tutto il territorio regionale. Il limite di due membri vale in ogni caso per i nuovi Gruppi formati nel corso della legislatura". I Gruppi pertanto possono essere costituiti anche da due soli membri e, in alcuni casi, anche da un solo membro: si tratta di un numero decisamente esiguo, la cui previsione costituisce comunque un ostacolo al buon funzionamento del Consiglio.

Un richiamo interessante è l'articolo 35 riguardante la qualità delle leggi. E' positivo il riferimento all'analisi tecnico normativa e di impatto della regolamentazione. Forse qualcosa di più si può dire con riferimento alla valutazione ex post dell'impatto della norma sui cittadini e sulle imprese (verifica coerenza risultati con finalità del provvedimento).

Positivo è anche il riferimento agli atti di programmazione e di indirizzo generale (art.36). Sarebbe stato comunque utile inserire la precisazione che ogni atto di programmazione dovrà essere definito sulla base di strumenti semplici e flessibili con la partecipazione ed il coinvolgimento delle parti sociali interessate.

Non è da condividere l'opportunità dell'inserimento dell'art.37 sulla nomina dei dirigenti



pubblici: tale problema dovrebbe essere rinviato, nel caso, ad una specifica norma legislativa regionale.

L'art. 38, recante "L'esecutivo regionale", al comma 2, prevede che la Giunta si organizza in dipartimenti aventi sede con i propri uffici a L'Aquila, con quattro componenti, per le competenze relative agli affari generali e organizzativi, e a Pescara, con otto componenti, per gli affari economici e settoriali.

L'esigenza di ripartire i dipartimenti di cui si compone la Giunta regionale può essere soddisfatta anche con una disposizione di carattere più generale anziché così dettagliata come quella in commento: in tal modo, infatti, si rischia di irrigidire eccessivamente la disciplina contenuta nello Statuto.

L'art. 41, nel dettare la disciplina applicabile agli assessori regionali, prevede, al comma 1, che il numero degli assessori esterni non può essere superiore al 25% dei componenti della Giunta: la previsione di un numero massimo di assessori esterni appare del tutto inopportuna.

### **3. Potestà regolamentare**

L'art. 43 attribuisce alla Giunta regionale la potestà regolamentare per l'esecuzione delle leggi, prevedendo al comma 2 anche regolamenti delegati.

Con riguardo alla delegificazione, si rammenta che uno degli obiettivi perseguiti da Confindustria è proprio quello della più ampia delegificazione delle regole attinenti alla gestione dell'attività economica: sarebbe, pertanto, opportuno inserire, al limite tra le disposizioni di principio, una norma con la quale la Regione si impegna a perseguire la delegificazione di tali regole.

Nella disciplina della potestà regolamentare, inoltre, è opportuno, da un lato, fare salva la potestà regolamentare attribuita dall'art. 117, co. 6, Cost. agli enti locali; dall'altro, fare riferimento alla possibilità attribuita alla Regione di esercitare, su delega dello Stato, la potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

### **4. Enti o Aziende dipendenti dalla Regione**

L'art. 53, recante "Istituzione di enti o aziende della Regione", al comma 5, prevede che "l'istituzione di Enti ed Aziende avviene tenendo conto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità senza ostacolare l'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

In relazione a quanto già osservato in ordine alla disposizione dettata dall'art. 8 sulla sussidiarietà, si osserva che sarebbe stato opportuno precisare anche nella disposizione in esame che la Regione provvede all'istituzione di propri Enti o Aziende nei casi in cui i compiti ad essi attribuiti non possano essere adeguatamente svolti in concreto dai cittadini privati o dalle loro associazioni. Analoghe considerazioni possono essere fatte in relazione a quanto disposto dall'art. 54, recante "Partecipazioni societarie", che, al comma 3, prevede che "la costituzione di società e la partecipazione regionale avviene tenendo conto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità senza ostacolare l'iniziativa e la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

L'ampia possibilità data alla Regione di costituire Agenzie, enti ed aziende nonché di partecipare a società, apre un percorso dove non è facile mettere un confine.

E' ben vero che la legge regionale, almeno per quanto riguarda le partecipazioni societarie stabilisce le regole, ma almeno alcuni principi fondamentali di riferimento dovrebbero essere fissati al fine di circoscrivere l'ambito di intervento a situazioni ben definite. I rischi di riproporre a livello regionale il "sistema delle partecipazioni" non può essere sottovalutato e ciò in contrasto anche con il principio di sussidiarietà di cui all'art.8.



In tal senso nell'art.54 ( 3° comma) c'è una contraddizione tra affermazione del principio di sussidiarietà, che significa che il pubblico deve lasciare spazio al privato se il privato è in grado di gestire più efficacemente ed a costi inferiori quell'attività, e la condizione di "non ostacolare l'iniziativa e la partecipazione dei cittadini".

Non si tratta di "non ostacolare", come forma residuale ma di aprire maggiormente ai privati e, si ripete, alle imprese.

## 5. Autonomia finanziaria

Gli articoli 55, 56 e 57 danno attuazione all'art. 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria delle Regioni: tali norme si attengono sostanzialmente ai principi fissati dalla disposizione costituzionale cui danno attuazione.

In relazione alla possibilità espressamente riconosciuta alle Regioni di istituire tributi propri, il mondo imprenditoriale segnala la necessità che la Regione, nell'esercizio di tale potere, non penalizzi il sistema delle imprese introducendo tributi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale.

L'introduzione di ulteriori tributi è infatti suscettibile di sortire quale effetto riflesso quello di rallentare o, addirittura, di ostacolare lo sviluppo economico della Regione.

Il federalismo fiscale deve essere a somma zero.

Una riflessione sull'art. 58 riguardante il Documento di Programmazione.

Il federalismo ha senso se il sistema si muove in senso armonico e coordinato.

L'inserimento del concetto di programmazione nello Statuto è quanto mai opportuno. Si dovrebbe però cercare di raggiungere una più efficace osmosi tra programmazione locale, regionale e nazionale. Si precisa: si dovrebbe operare affinché il DPEF presentato dal Governo, nei tempi prefissati, tenga già conto delle esigenze e dei fabbisogni e spressi a livello regionale. Soltanto in tal modo si avvierà un sistema di programmazione che proviene dal basso, tipo bottom-up, più rispondente alle attese di crescita dei cittadini e delle imprese.

## 6. Consiglio regionale dell'economia e del lavoro

L'art. 71 prevede l'istituzione da parte della Regione del CREL, quale sede di confronto permanente con le forze economiche e sociali, nonché con le istituzioni e con gli organi istituzionali. Individua quali componenti del CREL i rappresentanti delle Autonomie funzionali, delle categorie sociali, dei sindacati, dell'associazionismo e del volontariato. Rinvia alla legge regionale per la disciplina dei compiti, delle funzioni, della organizzazione.

L'esperienza fallimentare già avutasi in passato del CREL induce a ritenere del tutto inutile la sua previsione nel nuovo Statuto regionale: il cattivo funzionamento del CREL è stato determinato essenzialmente dalla presenza di un numero troppo ampio di componenti in rappresentanza di categorie troppo diverse tra loro.

Confindustria rivendica, invece, un confronto diretto della Regione con il mondo imprenditoriale.

In proposito, sarebbe stato invece opportuno, da un lato, procedimentalizzare le modalità del confronto della Regione con il mondo dell'imprenditoria e del sociale, dall'altro, prevedere le condizioni per facilitare l'accesso sia dei singoli che delle associazioni all'informazione sull'attività svolta dalla Regione.

Con riguardo a tale ultimo profilo, va sottolineato che l'obiettivo di una reale partecipazione del mondo imprenditoriale all'attività della Regione può essere perseguito solo attraverso l'introduzione di meccanismi che consentano una informazione costante e completa sullo svolgimento di tale attività. In particolare, sarebbe necessario che lo Statuto attribuisca alla legge regionale il compito di individuare gli strumenti attraverso i quali le Associazioni di catego-



ria possano accedere alla fase di predisposizione sia degli atti legislativi che di quelli amministrativi generali in modo da poter apportare il loro contributo fin da quella fase.

## 7. Commissione per le garanzie statutarie

Gli articoli 77 e 78 disciplinano la Commissione per le garanzie statutarie.

L'art. 78 individua le funzioni della Commissione, stabilendo che essa esprime pareri e valutazioni vincolanti in particolare con riguardo:

all'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;  
alla compatibilità di proposte o delibere legislative con lo Statuto;  
all'ammissibilità del referendum e delle iniziative popolari;  
negli altri casi previsti dallo Statuto.

Pur convenendo con la individuazione delle funzioni spettanti alla Commissione per le garanzie statutarie di cui all'art. 78 delle Proposte, va comunque precisato che occorre introdurre le opportune cautele affinché l'attribuzione alla Commissione di tali funzioni non si risolva in un meccanismo di eccessivo rallentamento dell'attività istituzionale della Regione.

In relazione a tale considerazione, si osserva che sarebbe stato opportuno prevedere meccanismi attraverso i quali la Regione possa "contenere" la durata del relativo procedimento.

La disciplina della attività della Commissione e quindi anche dei tempi e delle modalità del relativo procedimento è, invece, completamente affidata alle decisioni della Commissione: ai sensi del comma 3 dell'art. 77, infatti, la Commissione per le garanzie statutarie svolge le proprie funzioni secondo le disposizioni del proprio regolamento.

Né la Proposta di Statuto disciplina o delega alla legge regionale il compito di definire le modalità di consultazione e i tempi delle decisioni della Commissione.

## 8. Rapporti con gli enti locali

Lo Statuto costituisce la sede ideale per un reale coordinamento dei rapporti tra la Regione e gli enti locali: occorre pertanto una seria riflessione in ordine alla definizione di tali rapporti nonché in ordine alla disciplina della composizione, della organizzazione e delle modalità di funzionamento del Consiglio delle autonomie locali.

In particolare, con riguardo al Consiglio delle autonomie locali, va osservato che tale organo non dovrebbe né costituire una seconda Camera né replicare il modello della Conferenza Stato-Regioni ma dovrebbe costituire il momento apicale di un'articolata serie di rapporti tra Regione ed Enti locali.

Va, inoltre, tenuto presente, come già osservato *supra* che l'art. 117, sesto comma, ultimo periodo, Cost. precisa che "I Comuni le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Va, inoltre, rammentato che a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge cost. 3/01, l'art. 118, primo comma, della Costituzione attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato.

L'esercizio delle funzioni amministrative, spetta dunque agli enti territoriali più prossimi agli interessi dei cittadini (Comuni), nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

In forza del principio di sussidiarietà, in particolare, in capo agli enti sovracomunali restano solo le funzioni che richiedono un esercizio unitario, quali ad esempio quelle finalizzate a determinare standard di prestazioni minime garantite.

Nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'iniziativa privata, le pubbliche funzioni sono, dun-



que, svolte dalle Regioni e dalle autonomie locali in misura proporzionata agli obiettivi pubblici rispettivamente perseguiti e in funzione dell'adeguata tutela di quei beni comuni indivisibili che non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli o dalle formazioni sociali.



# CONFINDUSTRIA ABRUZZO

67100 L'Aquila - Loc. Campo di Pile - Tel. 0862 317207 - Fax 0862 311929  
sito internet: [www.confindustria.abruzzo.it](http://www.confindustria.abruzzo.it) - e.mail: [info@confindustria.abruzzo.it](mailto:info@confindustria.abruzzo.it)

**Presidente** Cav. Lav. Donato Lombardi  
**Direttore Regionale e Relazioni esterne** Dott. Giuseppe D'Amico