

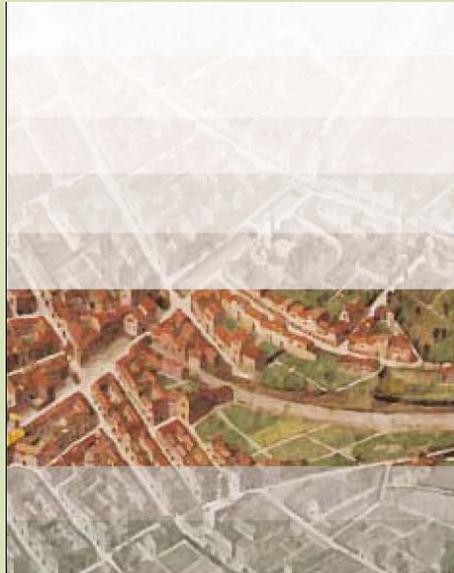


UNIONCAMERE  
UNIONE ITALIANA DELLE  
CAMERE DI COMMERCIO,  
INDUSTRIA, ARTIGIANATO  
E AGRICOLTURA



UNIONCAMERE  
UNIONE REGIONALE  
DELLE CAMERE DI COMMERCIO  
DELL'EMILIA-ROMAGNA

## Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio



ATTI DEL SEMINARIO  
Promosso  
dall'Unione Regionale delle Camere di Commercio  
dell'Emilia-Romagna  
in collaborazione  
con l'Unione Italiana delle Camere di Commercio

BOLOGNA, 24 OTTORE 2002



## ***Sommario***

### APERTURA DEI LAVORI

PIETRO BACCARINI Presidente Unione Regionale delle Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna	7
--	---

### RELAZIONI

LUCIANO VANDELLI Coordinatore Area Affari istituzionali, generali e finanziari della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome	17
---	----

ANTONIO D'ATENA Professore ordinario di Diritto costituzionale Università di Roma Tor Vergata	23
---	----

LUCA ANTONINI Professore ordinario di Diritto costituzionale Università di Padova	31
---	----

### INTERVENTI

CARLO SANGALLI Presidente Unione Italiana delle Camere di Commercio	45
--	----

VASCO ERRANI Vicepresidente Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, Presidente Regione Emilia- Romagna	51
--	----



APERTURA DEI LAVORI



## PIETRO BACCARINI

PRESIDENTE

UNIONE REGIONALE DELLE CAMERE DI COMMERCIO DELL'EMILIA-ROMAGNA

Vorrei aprire questo incontro portando innanzitutto il nostro saluto alle autorità qui presenti: il vice Prefetto, l'Assessore prov.le Bentivogli e il Presidente della Regione Emilia-Romagna Vasco Errani. Ringrazio i Presidenti delle Camere di Commercio della regione e quelli che sono venuti da altre regioni, nonché i Segretari Generali delle Camere, i dirigenti e i funzionari.

Questa è per noi una mattinata importante come dimostra anche la presenza del Presidente nazionale dell'Unioncamere, Carlo Sangalli e del Segretario Generale, Giuseppe Tripoli.

Affronteremo un tema importante anche per le Camere di Commercio: la redazione dei nuovi Statuti regionali, infatti, è un tema che il sistema camerale ha cominciato ad affrontare già da qualche tempo, sia a livello nazionale che nei rapporti con le singole Regioni.

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

Ma questa è una giornata importante anche perché inaugureremo la nuova sede di Unioncamere Emilia-Romagna; una sede prestigiosa che le Camere di Commercio hanno fortemente voluto, scegliendo, non a caso, una posizione strategica, proprio a fianco della sede della Regione, della Presidenza della Giunta, del Consiglio e degli Assessorati con i quali abbiamo costruito nel tempo rapporti costanti e proficui di collaborazione.

Questo a testimonianza del fatto di quanto consideriamo decisivo il rapporto con la Regione, oggi ancor più importante per le competenze che sono state ad essa delegate nel campo delle politiche economiche, di sviluppo, promozionali.

Un sistema come quello delle Camere di Commercio non può non avere a livello regionale una realtà forte ed autorevole da punto di vista rappresentativo e delle relazioni istituzionali, ma anche dal punto di vista organizzativo, finanziario e operativo.

La struttura che oggi inaugureremo sarà messa al servizio del sistema camerale e del mondo delle imprese, attraverso un rapporto costruttivo e fattivo con le associazioni regionali di categoria.

E, a questo proposito, colgo l'occasione per ringraziare i Presidenti ed i Direttori delle associazioni regionali delle categorie economiche che hanno voluto presenziare a questa nostra iniziativa.

Il tema della mattinata riguarda gli Statuti Regionali e le proposte delle Camere di Commercio e vale la pena sottolineare come i nostri relatori rappresentino, per competenze, per riconosciuta capacità di ricerca, di studio ed approfondimento, quanto di meglio ci si possa aspettare in una giornata come questa.

E' anche presente il Consigliere Lombardi, Presidente della Commissione Statuto del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna.

Negli ultimi anni sono stati approvati importanti provvedimenti legislativi che hanno enormemente ampliato i poteri posti in capo alle Regioni, primi fra tutti le leggi costituzionali n.1/1999 (sull'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte e l'autonomia statutaria delle Regioni) e n.2/2001 (sull'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

In questo percorso così innovativo una posizione del tutto particolare è occupata dalla riforma del titolo V della Costituzione operata, a seguito di referendum confermativo, con la legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001.

Le Regioni sono ora chiamate a modificare i rispettivi Statuti per attuare la suddetta riforma rispettandone i principi ispiratori.

## **LA NUOVA FASE COSTITUENTE REGIONALE**

Il rinnovo degli Statuti costituirà per le Regioni un vero e proprio momento costituente. Lo Statuto infatti potrà assumere la struttura e la natura di Costituzione regionale, potendo intervenire su luoghi classici del dibattito costituzionale quali la forma di governo, il sistema delle fonti di diritto, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Mentre la Regione verrà sempre più a configurarsi come lo snodo principale del nuovo assetto dei poteri, lo Statuto sarà il luogo fondamentale per ridefinire il complesso dei rapporti tra le istituzioni, per promuovere il dialogo tra la pubblica amministrazione e la società civile, per valorizzare le autonomie tanto territoriali che funzionali, per dare voce agli organismi originari in cui quotidianamente si forma la società.

Se attorno al processo statutario si svilupperà un dibattito ampio e approfondito e si mobileranno le energie e le capacità politiche, culturali

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

e istituzionali, allora lo Statuto regionale potrà avere la ricchezza di vera Costituzione regionale.

Fatta questa premessa, mi sembra che come introduzione al convegno si possano fare alcuni brevi considerazioni.

## **LA VALORIZZAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ**

Esaurita la fase dell'elezione dei nuovi Presidenti, in tutte le Regioni la nuova fase costituente è resa necessaria oltre che dalle antinomie tra i vecchi statuti e la nuova disciplina costituzionale, dal dato politico rappresentato dalla più forte legittimazione democratica dei Presidenti.

Ma è da ritenere che, in tale fase, i Consigli regionali non dovranno limitare il loro intervento alla forma di governo in senso stretto, ma dovranno disciplinare ex novo anche i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento".

Tra questi è necessario che emerga a livello statutario, in un'eventuale preambolo o nel titolo dedicato ai "principi fondamentali" o alle "disposizioni generali", il principio di sussidiarietà.

Come la sussidiarietà deve essere declinata nei confronti delle istituzioni del territorio - e della Regione in particolare - quale principio fondamentale per accrescere il ruolo di snodo della Regione stessa tra Unione europea, Stato, Enti locali e territorio, allo stesso modo, si deve imporre quale principio a cui la stessa Regione deve garantire piena applicazione nei confronti delle altre realtà istituzionali e sociali. Se il principio di sussidiarietà deve rappresentare il principio cardine della disciplina delle deleghe amministrative, lo Statuto non deve

dimenticare di codificare anche gli altri criteri da utilizzare ai fini della scelta dell'ente locale in favore del quale procedere, di volta in volta , alla delega.

Ci si riferisce, in particolare, ai principi di unicità dell'amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di autonomia organizzativa e regolamentare degli enti delegati, del consenso degli enti destinatari della delega ed infine il principio in forza del quale all'ente delegato debbono essere fornite le risorse aggiuntive necessarie all'esercizio delle funzioni delegategli.

Sulla base di questi principi, la Regione pone le fondamenta per una azione di graduale semplificazione del rapporto tra impresa e pubblica amministrazione, al fine di eliminare lo spezzettamento delle competenze tra amministrazioni, snellire la complessità delle procedure, ridurre le lungaggini burocratiche: e questo, per le imprese stesse, si tradurrebbe in un recupero di competitività.

## **LE AUTONOMIE FUNZIONALI OGGI**

Uno dei passaggi più impegnativi che lo Statuto regionale dovrà affrontare concerne la definizione e l'articolazione dei poteri sul territorio.

Il nuovo assetto istituzionale non dovrebbe tralasciare quelle realtà non necessariamente legate al dato territoriale, ma comunque rappresentative di specifiche esigenze.

*Le autonomie funzionali (tra cui si annoverano oltre alle Camere di commercio, anche le Università, le fondazioni bancarie ecc.) sono istituzioni rappresentative non della generalità dei soggetti di una comunità territoriale, ma piuttosto di settori particolari e di specifiche popolazioni (quale la comunità delle imprese).*

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

*Per questo motivo le autonomie funzionali amministrano funzioni importanti per delle comunità parziali che esprimono la articolata complessità delle relazioni di ciascun soggetto nei diversi ambiti (produttivi, di consumo, ecc.).*

Quello che ha sorpreso è come le autonomie funzionali siano scomparse, invece, dalla legge di riforma costituzionale dell'ottobre scorso, dopo che il loro riconoscimento non era mai stato messo in discussione nelle bozze precedenti (a partire dal testo della riforma costituzionale dell'ultima Commissione Bicamerale).

E' questo uno dei limiti evidenti della suddetta riforma che viene ad incrinare ed indebolire il principio stesso di sussidiarietà che dovrebbe invece rappresentare, nella sua più completa accezione, una delle grandi ed auspiccate innovazioni della nuova architettura istituzionale.

## **LE CAMERE DI COMMERCIO OGGI**

Le Camere di commercio - autonomie funzionali con un ruolo di raccordo istituzionale tra imprese, mercato e pubbliche amministrazioni locali, nazionali ed europee - sono istituzioni autonome nei cui Consigli sono rappresentate tutte le componenti dell'economia locale: le imprese, i lavoratori ed i consumatori.

Esse sono diventate, quindi, infatti un punto di contatto, di mediazione e di sintesi degli interessi coinvolti nell'ambito locale sui temi economici, in cui si raccordano le istanze provenienti dal mondo della produzione, del lavoro e del consumo.

La prossimità delle Camere di commercio al sistema delle imprese sta, quindi, nella loro stessa natura. E' la legge a riconoscere la possibilità che esse siano destinatarie di deleghe amministrative dallo

Stato e dalle Regioni, ma tale loro legittimazione viene, come si è detto, dalla più coerente applicazione del principio di sussidiarietà.

Le Camere di commercio, inoltre, per questa prossimità con tutti i soggetti del mercato possono aiutare la Regione a decentrare gli interventi destinati alle imprese ed ai sistemi locali. La particolare natura delle Camere di commercio - enti pubblici e al tempo stesso rappresentative di una specifica realtà sociale - le rende particolarmente adatte in questo senso.

Il sistema camerale può, poi, offrire la disponibilità di una rete telematica interconnessa a livello locale, nazionale ed europeo che rende le attività camerali fruibili dagli utenti anche all'interno delle loro aziende.

Per tutti questi motivi ci è sembrato interessante dedicare un momento di riflessione proprio al contributo che le Camere di commercio possono dare in questa fase di redazione dei nuovi Statuti regionali e alle proposte concrete che il sistema ha elaborato affinché, dopo la riflessione ed il confronto, le Regioni possano dare risposte adeguate alle nostre sollecitazioni.



## RELAZIONI



## Luciano Vandelli

COORDINATORE AREA AFFARI ISTITUZIONALI, GENERALI E FINANZIARI  
DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

1. Dobbiamo essere grati all'iniziativa assunta da Unioncamere nell'organizzare questo convegno, poiché ci consente, in una fase determinante, di approfondire alcuni aspetti di grande rilievo nel lavoro che la Regione, e in particolare la Commissione per la revisione dello Statuto, sta compiendo.

Sono conscio del fatto di parlare a forze, componenti e persone che sono molto attente al processo federale avviato negli ultimi anni in Italia. Il Presidente Sangalli nell'audizione al Senato ha fatto riferimento alle Camere di Commercio come "federaliste credenti e praticanti"; e; questo credo costituisca una base comune di lavoro di grande importanza.

Di questa fase vorrei sottolineare due aspetti, perché in questo momento la vicenda in cui si colloca il tema che oggi ci occupa è caratterizzata da due momenti importanti: l'attuazione del nuovo quadro

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

costituzionale, da un lato, e la connessa elaborazione dello Statuto regionale, dall'altro.

2. Il nuovo quadro costituzionale interviene fortemente sul sistema del 1948, anzitutto affermando un complessivo spostamento della legislazione in capo alle Regioni; un trasferimento della competenza generale a legiferare in capo ad un legislatore che – fino ad oggi – si occupava soltanto di alcune specifiche materie. L'effetto di questo nuovo sistema è davvero di impatto rilevante, basti pensare che, in merito allo sviluppo economico, ormai rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni materie come industria, commercio, agricoltura, fiere e mercati, turismo, formazione professionale.

In tutte questi ambiti normativi si tratterà di trovare un bilanciamento ed una corretta definizione rispetto ad alcuni settori di competenza trasversale che permangono in capo allo Stato: dall'ordinamento civile, alla tutela della concorrenza, alla tutela del risparmio.

Nelle materie concorrenti, per le quali allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, si collocano discipline come i rapporti con l'Unione Europea, il commercio con l'estero, le professioni, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, produzione, trasporto, distribuzione di energia, casse di risparmio e aziende di credito.

Accenno soltanto a questo per sottolineare come il contesto in cui operano le Camere di Commercio già si presenti fortemente mutato per quanto riguarda la definizione delle regole. Rispetto al quadro normativo, vi è poi una forte innovazione per quanto riguarda l'assetto dell'Amministrazione, con l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale che, partendo dal Comune, sale verso i livelli più ampi e che, naturalmente, presuppone un passo indietro rilevante

dell'Amministrazione dello Stato, anche per ciò che riguarda gli aspetti operativi e finanziari. Da questo punto di vista siamo ancora alla primissima fase di attuazione o – per meglio dire – di non attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Nell'intesa istituzionale raggiunta con il Governo c'è un impegno all'avvio sostanzialmente immediato dei trasferimenti; ma Legge Finanziaria, come spiegherà il Presidente Errani, è da questo punto di vista così deludente che la posizione di tutte le Regioni è stata fortemente unitaria in senso decisamente critico sulle carenze dei meccanismi adottati.

Nel nuovo assetto costituzionale mutano molti aspetti.

Penso che vengano meno anche alcune rigidità del precedente quadro, visto che ora vi è, accanto ad una articolazione territoriale del potere, una articolazione funzionale che si proietta e si spinge fino al riconoscimento dell'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale. In questo disegno fortemente articolato, accanto alla Regione, alla Provincia ed al Comune, emerge, quindi, un pluralismo all'interno del quale certamente le Camere di Commercio godono di una loro peculiarità, frutto di una maturazione ed uno sviluppo di grande importanza nel nostro ordinamento ed anche piuttosto recente, ma che oggi si trova a confrontarsi con un nuovo quadro costituzionale.

3. La legge n. 580 del 1993 ha segnato certamente un passo importante.

La qualificazione delle Camere di Commercio quali "enti autonomi di diritto pubblico" che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle autonomie

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

locali, attribuiva alle stesse un ruolo di cooperazione, complementarietà, attivazione, impulso che poteva offrire al sistema di governo dello sviluppo economico opportunità nuove.

La Legge Bassanini n. 59 del 1997 ha, poi, qualificato le Camere di Commercio – al fianco delle Università – come autonomie funzionali, al fine – da una parte – di escluderle dai trasferimenti che allora venivano operati e – dall'altra – per legittimarle ad essere destinatarie di conferimenti. D'altro canto, il decreto legislativo n. 112 del 1998, che diede attuazione alla suddetta legge, si mosse sui terreni della semplificazione: l'assorbimento degli Uffici e degli UPICA, la nascita degli Sportelli Unici, l'internazionalizzazione delle imprese; tutta una serie di funzioni da ricondurre ad un disegno unitario.

L'Emilia-Romagna si è collocata pienamente in questo percorso con la Legge regionale 3 del 1999 che, nell'art. 17, configura in capo alle Camere di Commercio una funzione complessiva di collaborazione delle medesime con Comuni, Province e Regione per finalità connesse allo svolgimento di funzioni di competenza di queste Pubbliche Amministrazioni, ma nell'ottica dell'integrazione delle politiche economiche con quelle territoriali.

Da questo punto di vista, le Camere di Commercio hanno davvero una peculiarità che rappresenta un'opportunità per il sistema complessivo. La Corte Costituzionale ha parlato in diverse occasioni di un doppio volto che esse possiedono, di soggetti che hanno la conformazione dell'ente pubblico, ma che hanno altresì, e al tempo stesso, un natura rappresentativa di realtà sociali. E' questa commistione che rappresenta la peculiarità e la grande valenza delle Camere di Commercio e che le colloca in una sorta di snodo tra mondo pubblico e

realtà economiche che può rappresentare una opportunità nello sviluppo delle politiche future.

Su questa filosofia si basa l'esperienza e lo sviluppo delle singole funzioni esercitate fino ad ora dalle Camere di Commercio nella nostra Regione, perché alla luce di questa impostazione già la stessa legge n. 3 del 1999 premeva su alcune funzioni significative: il sostegno all'esportazione, l'internazionalizzazione delle imprese, la programmazione negoziata con una facoltà di proposta di specifici progetti di sviluppo, gli sportelli unici su convenzioni con i Comuni, le funzioni di assistenza e informazione in collaborazione con la Regione.

4. E' in atto, dunque, un processo di valorizzazione delle Camere di Commercio che è sancito dalla evoluzione legislativa. In questo processo, si colloca ora la vicenda statutaria che, in Emilia-Romagna, ha alcune caratteristiche positive, anche se alla prima impressione potrebbero non sembrare tali; mi riferisco al fatto che nella nostra regione, a mio avviso opportunamente, non abbiamo ancora da esibire progetti del Presidente, o di gruppi tecnici o di singoli consiglieri o di singoli gruppi consiliari. Altrove si è fatto così e ed è possibile, in quei casi, fare un censimento delle posizioni assunte in questi progetti che spesso presentano testi affrettati e non condivisi nelle realtà politiche delle Regioni interessate. In Emilia-Romagna si è seguita una via diversa che fondamentalmente si è basata su una prima fase di ascolto di tutti coloro che potevano essere interessati a contribuire alla modifica dello Statuto regionale. Questa fase di ascolto ha portato la Commissione Statuto ad una forte sensibilizzazione sul problema sia a livello regionale, sia nelle singole Province, aggregando molte voci ed inquadrando subito quelle che sono emerse come priorità. In questo

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

percorso, l'Unioncamere regionale e le singole Camere di Commercio hanno svolto il proprio ruolo, presentando le questioni che il sistema ritiene importante porre all'attenzione del legislatore regionale.

Questo confronto ha portato alla condivisione di alcuni punti sui quali, credo si possano fare passi avanti in tempi non lunghi: mi pare fortemente sentita e condivisa l'idea di una Regione che non rappresenti un ente a se stante, ma si qualifichi come il perno di un sistema di governo a rete e che si regga, dunque, su una forte compenetrazione con i Comuni e con le Province e su un forte coinvolgimento e complementarietà delle realtà che il nostro territorio esprime: le nostre collettività, le nostre forze economiche e sociali.

In questo quadro, il ruolo delle Camere di Commercio potrà essere considerato valorizzando la loro diversità, che trova la più profonda ragion d'essere nella natura delle funzioni loro assegnate. E' questa la mia riflessione: da un lato, dunque, vi è una peculiarità delle funzioni, dall'altro, una peculiarità del modo di essere, in una commistione pubblico-privato che potremmo definire natura pubblica su strato privato.

Oggi non abbiamo un testo di Statuto che offra una soluzione alle varie questioni che sono state poste in evidenza. Credo, tuttavia, che abbiamo condotto un percorso che ci metterà in grado di affrontare queste questioni con concretezza ed in tempi abbastanza rapidi, tenendo conto che non ci saranno iniziative, accelerazioni da parte di questa o quella forza politica, ma ci sarà, invece, la prosecuzione di un lavoro comune che davvero può portare a quella che il Presidente ha chiamato la nuova Costituzione e che spero sia davvero tale per tutti in Emilia-Romagna.

Antonio D'Atena

PROFESSORE ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA

Mi inserisco nella lunghezza d'onda che ha introdotto nel Convegno il Prof. Vandelli, cercando di dare un inquadramento generale al tema con un'osservazione iniziale: se noi consideriamo l'evoluzione legislativa in materia di Camere di Commercio o, più in generale, in materia di autonomie funzionali, ci rendiamo conto che questa evoluzione testimonia un rapporto non sempre facile tra la statualità in senso forte e le istituzioni camerale che non sono espressione di quella statualità. Il fondamento di questa tensione è nel codice genetico di queste due realtà.

La prima legata in tutti i sistemi liberal-democratici contemporanei alla rappresentanza politica generale, al suffragio universale e quindi alla legittima mediazione partitica in quest ambito. Le seconde trovano, invece, la loro legittimazione nel rapporto con delle comunità parziali,

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

cioè comunità che non sono frazioni indifferenziate di corpo elettorale generale, ma sono comunità che presentano specifiche caratteristiche.

Come ha ricordato anche il Prof. Vandelli, la prima Bassanini, la legge n. 59 del 1997, nel momento in cui enuncia per la prima volta nella storia della nostra legislazione l'espressione autonomie funzionali e quindi introduce a livello legislativo questa categoria, menziona Camere di Commercio e Università. Dietro le Camere di Commercio e le Università ci sono, infatti, delle realtà sociali differenziate dalla comunità politica generale; da un lato abbiamo la comunità universitaria, dall'altro abbiamo la comunità delle imprese in ambito provinciale.

Questo è il punto di partenza per una riflessione su questo tema. Questo rapporto non facile o non sempre facile tra statualità ed istituzioni camerali dipende da due diverse concezioni del pluralismo nelle relazioni istituzionali: da un lato un pluralismo monotipico, cioè un pluralismo di enti dotati tutti del medesimo codice genetico, dall'altro un pluralismo politipico nel quale a pieno titolo si inseriscono accanto alle istituzioni della statualità forte le istituzioni espressive di diverse aggregazioni di tipo sociale.

Il rapporto non facile è testimoniato dai diversi orientamenti assunti dalla legislazione.

Negli anni '70 la cultura istituzionale tendeva a penalizzare le istituzioni diverse dalle istituzioni a base territoriale: penso per esempio a tutta una serie di tesi secondo le quali gli altri enti locali contemplati dalla Costituzione sarebbero stati soltanto enti derivati dagli enti territoriali oppure al decreto legislativo 616 che tende ad equiparare poi gli altri enti locali agli enti dipendenti dalle Regioni e che tende a spostare blocchi di competenze dalle Camere di commercio ad enti del circuito degli enti territoriali.

La svolta, come ha ricordato il Prof. Vandelli, si ha negli anni '90, con la legge di riforma delle Camere di Commercio, così come avviene anche in altri paesi europei.

Nell'ambito degli ordinamenti, anche federali come la Germania o l'Austria, con forti autonomie territoriali, c'è una filosofia che ispira la legislazione in materia di Camere di Commercio che viene ripresa dalla legge italiana ed è l'idea di una rappresentanza degli interessi generali del sistema delle imprese, cioè questa comunità parziale trova nella Camera di Commercio l'ente istituzionale che assicura una rappresentanza, per cui tutte le diverse funzioni sono specificazione di questa vocazione generale.

Nel 1997, come detto, viene approvata la prima Legge Bassanini, di importanza assolutamente fondamentale, sia perché introduce nel nostro ordinamento e autonomie funzionali, sia per la particolare declinazione del principio di sussidiarietà che impone al legislatore delegato chiamato a riallocare le funzioni amministrative il rispetto del principio di sussidiarietà specifica cioè la vicinanza, una vicinanza non solo in senso territoriale, ma anche in senso funzionale.

Terzo elemento innovativo della Legge Bassanini è rappresentato dall'apertura alla sussidiarietà orizzontale nel suo senso più immediato, cioè l'apertura alle famiglie, alle associazioni, alle comunità, il cui assolvimento di compiti di rilevanza sociale viene promosso dal legislatore.

Volendo idealmente collegare a questo sviluppo una fase ancora più recente, possiamo ricordare la sentenza 477 del 2000 della Corte Costituzionale la quale, in netta controtendenza rispetto a quelle letture alle quali abbiamo fatto riferimento in precedenza e che si erano affermate soprattutto negli anni '70, non solo usa la categoria delle

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

autonomie funzionali ormai legittimata dalla legislazione, ma chiarisce che queste autonomie funzionali sono parte integrante del sistema dei poteri locali.

Il cammino delle riforme costituzionali è stato un cammino a questo riguardo oscillante, anch'esso testimonianza del rapporto difficile di cui parlavo all'inizio, con una partenza in cui si sente l'imprinting della legge Bassanini, anche se nel dibattito politico svoltosi in sede di Bicamerale emergono incomprensioni sul senso del principio di sussidiarietà.

Ho l'impressione che il dibattito sia stato caratterizzato, però, dall'incapacità di cogliere un aspetto che vorrei sottolineare con estrema chiarezza: il principio di sussidiarietà non è un principio di efficienza, ovvero la regola della sussidiarietà non è una regola efficientistica, bensì il principio di sussidiarietà si fonda su una scelta assiologica, che può essere discussa ma che tale rimane, ovvero la scelta in favore del livello più vicino.

Possiamo condensarla con un'espressione non molto protocollare definendola come il principio del "piccolo è bello".

Questo ha un'implicazione fondamentale: a parità di condizioni è da favorire il livello più vicino, non solo se è in grado di offrire condizioni più favorevoli, ma anche a parità di condizioni.

Nella fase successiva ai lavori della Bicamerale, fase tormentata in cui molti dei risultati della Bicamerale vengono comunque acquisiti (e a tal proposito considero riduttiva l'idea secondo cui la legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe stato il frutto di un'elaborazione soltanto della maggioranza dell'epoca, perché in realtà a monte vi è stata un'elaborazione bi-partisan che ha coinvolto anche quella che allora era la minoranza).

Il principio di sussidiarietà e le autonomie funzionali hanno delle difficoltà: nella bozza Amato che riavvia il processo saltano i due riferimenti, nel testo unificato elaborato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera riaffiorano le autonomie funzionali, ma permane l'assenza del riferimento alla sussidiarietà orizzontale, nella legge costituzionale si inverte la situazione, quindi ricompare la sussidiarietà orizzontale ma scompaiono le autonomie funzionali.

Questo pone ovviamente dei problemi di interpretazione del nuovo testo costituzionale.

In altra occasione ho messo in evidenza per quali ragioni, a mio modo di vedere, nonostante una dizione non felicissima dell'art. 118 1° comma del nuovo Titolo V, non è facile giustificare con questa norma l'esclusione degli enti dotati di autonomia funzionale.

Certamente questo testo non presenta una piena coerenza interna, ad esempio perché ci sono materie, come ad esempio la tutela della concorrenza, rispetto alla quale dobbiamo ancora misurare pienamente l'impatto della riforma.

Allo Stato si dà competenza esclusiva nella materia della tutela della concorrenza, anche se lo Stato può in realtà esercitare tale competenza andando ad incidere su varie materie come l'industria, il commercio, l'agricoltura o l'artigianato che sono materie di competenza esclusiva delle Regioni.

A mio parere, si è introdotto qualcosa che somiglia molto alla competenza legislativa così come si configura nell'esperienza del federalismo mittel europeo, la competenza concorrente "alla tedesca": in via principale la competenza spetta alla Regione, però in funzione di certi obiettivi la competenza può essere assorbita al centro, ovvero quando ci

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

sono delle esigenze di unitarietà. L'altro elemento che, a mio parere, va preso in considerazione è la sussidiarietà orizzontale.

Le Camere di Commercio sono delle istituzioni a metà strada tra il pubblico e il privato, hanno una natura pubblica, ma un substrato privato. Questo mi sembra un punto da tenere presente. Quando si annuncia il principio di sussidiarietà orizzontale non ci si pone di fronte all'alternativa tra il pubblicizzare o il privatizzare, ma si introduce il concetto di un "pubblico" che si può presentare in diversi modi, sotto forme morfologicamente più vicine all'ambito sociale di riferimento.

In questa fase, a parte il tema dell'eventuale restyling della riforma costituzionale, il problema vero è quello della sua attuazione. Abbiamo una riforma costituzionale ed è buona regola che venga attuata, superando tutte quelle difficoltà che sono poste dalla non brillantissima tecnica che ha presieduto alla sua elaborazione.

Anzitutto una prima osservazione; il progetto di legge La Loggia rappresenta un'evoluzione visto che si introduce il riferimento alle autonomie funzionali. Compare la formula "tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomie funzionali".

Dal mio punto di vista è un'evoluzione da salutare con favore, anche se ritengo che si potrebbe forse fare qualcosa di più, poiché così come scritta questa disposizione sta un po' stretta alle ambizioni delle autonomie funzionali.

Resta, infatti, la clausola residuale a favore dei Comuni, la quale comporta che siano da escludere incrementi delle competenze delle autonomie funzionali. Quindi si potrebbe integrare tale clausola difensiva statica con una clausola più in armonia con lo spirito dell'ultimo comma dell'art. 118, nella quale espressamente si considerino le autonomie funzionali uno dei modi di attuazione del principio di sussidiarietà

orizzontale. Si potrebbe dire che “si favorisce lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte dei cittadini singoli e associati e delle loro espressioni istituzionali”; con una formula di questo tipo si aprirebbe una prospettiva più coerente con la vocazione funzionale di questi enti.

In merito al tema degli Statuti debbo dire che ho molto apprezzato quello che abbiamo sentito nella prima relazione, nonché l'indicazione metodologica. In effetti non credo che questa proliferazione di Statuti di vari autori abbia contribuito alla chiarezza delle idee. Invece questa fase di ascolto alla quale ha fatto riferimento il Prof. Vandelli è fondamentale e credo che queste aperture nei confronti delle autonomie funzionali siano molto rilevanti.

Sulla base di quanto prodotto fino ad ora, l'unica cosa nuova sono i primi articoli elaborati dalla Regione Lombardia.

Le strade di inserimento del tema delle autonomie funzionali negli Statuti sono molteplici:

- quella dei “Principi”, tra i quali quello della sussidiarietà orizzontale e del rispetto delle autonomie funzionali;
- quella della disciplina dei procedimenti, ad esempio, con l'introduzione della tipologia del parere obbligatorio;
- quella dell'iniziativa legislativa, in merito alla quale esiste un documento dei Consiglieri della Regione Piemonte che prevede che le autonomie funzionali abbiano iniziativa legislativa;
- quella delle forme di collaborazione o avvalimenti: l'art. 17 della Legge 3/99 della Regione Emilia-Romagna si muove in questo senso. Il know how delle Camere di Commercio può rappresentare ad esempio una risorsa fondamentale per le Regioni, le quali per

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

funzioni come l'Osservatorio Economico potrebbero avvalersi di queste strutture;

- quella della disciplina dell'organizzazione ed in questo caso i Consigli delle Autonomie Locali pongono alcuni problemi relativi sia alle funzioni che alla composizione.

Da tutti i temi elencati sino ad ora emerge la complessità della fase che stiamo vivendo, sia sul piano dell'elaborazione, in quanto sono numerosi gli elementi da tenere in considerazione evitando di ritornare ad una fase di pluralismo monotipico, sia sul piano degli atti e degli attori.

Luca Antonini

PROFESSORE ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE UNIVERSITÀ DI PADOVA

Mi trovo d'accordo con le relazioni che mi hanno preceduto. Mia intenzione non è quella di aggiungere altre riflessioni, bensì di documentare quanto sino ad ora è stato detto. Sicuramente in merito alla statualità siamo di fronte ad un dibattito globale.

Si è rotto l'equilibrio che nasceva sulle politiche Keinesiane, equilibrio fra protezionismo, statalismo e mercato. La teoria della governance di cui si parla oggi nasce proprio da una ricerca all'interno della quale si dice che bisogna passare dallo "Stato soggetto" allo "Stato funzione" e ad un modello di ordinamento statale regionale di tipo pluralistico.

Il principio che si invoca è quello di sussidiarietà.

Su questo principio ormai c'è un ampio consenso, ma fuori dalla retorica che spesso viene utilizzata, non esiste ancora una piena consapevolezza sulla portata di questo principio. Sicuramente si tratta di un principio antico messo in crisi dalla rivoluzione industriale e

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

dall'avvento dello Stato nazionale, ma che oggi, con la rivoluzione post industriale e con la crisi dello Stato nazionale, ritorna sulla scena.

Siamo in un momento di grandi trasformazioni ed è chiaro che la partita che si giocherà in Italia, se verrà giocata bene, potrà diventare punto di riferimento anche per altri Paesi.

La sussidiarietà ha tradizioni antiche e radici filosofiche fortissime che risalgono ad Aristotele, quando parlava di armonia nella diversità, e che furono riprese da San Tommaso, dalla dottrina sociale della Chiesa fino al Trattato di Maastricht.

E' chiaro che si tratta di un concetto che intacca il codice genetico dello Stato moderno, cioè intacca filosoficamente una tradizione di pensiero che va da Hobbs, a Rousseau ad Hegel in merito all'idea sullo stato di natura, ma la sua forza di fronte a queste ideologie è nell'evidenza storica: l'assistenza, gli ospedali, le Università sono nate grazie all'iniziativa dei privati e lo Stato è arrivato in seconda battuta.

Quando viene scritta la Costituzione italiana non si parla espressamente di sussidiarietà, ma troviamo il principio delle formazioni sociali all'art. 2. D'altra parte si trattava di un periodo particolare: eravamo nel 1947 in un momento in cui sia ad ovest che a est si pensava che lo Stato dovesse essere l'attore eminente della vita economica. Tutta la legislazione italiana, nei vari decenni, rimane abbastanza antitetica alla sussidiarietà e il primo cambiamento di clima si ha solo negli anni '90.

Oggi non si può parlare di sussidiarietà come un espediente burocratico, è anche un valore più profondo. Si discute sul ruolo del pubblico, se il pubblico debba avere ancora il monopolio dei servizi. Ed è a questo proposito che volevo sottoporvi una serie di documenti.

Ad esempio, un'indagine del CNEL di qualche anno fa che dimostrava che ogni italiano riceve in meno ogni anno 3 milioni in termini di servizio rispetto alle imposte che paga.

Il problema sta nel fatto che tutte le politiche sociali del '900 erano basate sull'idea dello Stato che controlla l'economia con lo scopo di garantire, giustamente, i deboli. Oggi queste politiche non possono essere portate avanti; sono abrogate prima ancora che da Maastricht dai mercati internazionali, dalla globalizzazione. La ricchezza può oggi decidere dove insediarsi; non è più lo Stato che decide quale ricchezza tassare, ma è la ricchezza che decide dove andare a farsi tassare. Di fronte a questo c'è però una ricchezza che "non ha le gambe", cioè quella ricchezza dei ceti medio-bassi. Il modello precedente rischia perciò di andare in un paradossale corto circuito in quanto, nato per difendere i deboli, rischia di essere a carico dei più deboli con la pressione fiscale. Infatti un'indagine ISTAT del 2001 dimostrava che in Italia è in aumento il numero dei cosiddetti working poors, cioè i "poveri lavoratori" che vanno sotto la soglia della povertà per effetto della pressione fiscale. Lo stesso ISTAT ha calcolato che la recente promessa di abbattimento della pressione fiscale per i ceti bassi porterà all'uscita di 105 mila famiglie italiane dalla soglia della povertà.

Per quanto riguarda, invece, la sussidiarietà verticale, è decisivo il fatto che, ora, le decisioni di investimento e di localizzazione delle imprese dipendono fortemente da rendite locali, le imprese, cioè, si accorgono che a livello locale sono meglio garantite riguardo ai servizi, alla formazione professionale e manageriale, alle infrastrutture sul territorio, al cablaggio e l'informazione, ai servizi di disinquinamento, ai sistemi integrati di trasporto.

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

Con la riforma del Titolo V della Costituzione si apre la possibilità di un nuovo protagonismo regionale. Volevo però sottolineare che, già nel ..... del terzo decentramento si era verificata una singolare sinergia tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale. Analizzando alcune politiche regionali ho constatato che per il terzo decentramento le Regioni si sono dimostrate molto più avanti dello Stato in merito all'apertura alla sussidiarietà orizzontale: sistemi integrati pubblico-privato nella sanità, i cosiddetti voucher scolastici, il buono anziani.

In sintesi già nel terzo decentramento le Regioni hanno dimostrato che pluralismo istituzionale e pluralismo sociale possono diventare un circolo virtuoso.

Abbiamo poi avuto delle importanti conferme anche a livello internazionale: una sentenza della Corte Costituzionale del Land tedesco del..... che dichiara che l'ente pubblico deve intervenire solo se dimostra di poter fare meglio del privato; oppure la sentenza sui voucher scolastici della Corte Suprema nello Stato dell'Ohio nella quale sono state coniugate sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale.

Tutti questi segnali ci pongono di fronte ad una domanda: come mai sono state prima le Regioni a valorizzare la sussidiarietà orizzontale? La motivazione, forse anche banale, è da ricercarsi in un problema di risorse, perché se si vuole essere responsabili del proprio territorio è necessario riconoscere, custodire e valorizzare le risorse presenti. Questa è l'inevitabile logica dello sviluppo ed è chiaro che vi sono risorse che non sono economiche, ma che però possono diventare economiche: ad esempio un paesaggio inaccessibile non rappresenta una risorsa economica, ma si può lavorare per renderlo accessibile e sfruttarlo così anche economicamente. Le risorse non sono statiche, bensì possono essere create.

Le Camere di Commercio possiedono un know how, un expertise e quindi rappresentano una risorsa per il territorio nel senso che si diceva.

La Legge n. 620 del 1862 segna una frattura rispetto all'impostazione precedente, in quanto le Camere di Commercio, da espressione della libertà di associazione mercantile, diventano enti consultivi del Governo. Sul versante organizzativo l'autonomia viene praticamente eliminata, rimane massima discrezionalità amministrativa nel fissare la sede, il finanziamento, la circoscrizione di operatività. D'altra parte permane la caratteristica di rappresentanza, quindi cominciano a convivere questi due aspetti diversi. Nel periodo successivo da un lato c'è il ritorno dell'associazionismo – nel 1901 viene costituita l'Unione Nazionale delle Camere di Commercio – dall'altro c'è un'accentuazione del carattere di amministrazione dello Stato – nel periodo giolittiano le Camere di Commercio vengono qualificate come enti di diritto pubblico; con la legge del 1926 divengono poi Consigli Provinciali dell'Economia. Dopo il corporativismo fascista vengono ricostituite le Camere e si reintroduce il principio elettivo, ma ancora la dottrina le qualifica come prefetture economiche con una serie di poteri che rimangono allo Stato.

Il secondo decentramento, all'art. 64, dice che le funzioni amministrative esercitate dalle Camere di Commercio sono assegnate alle Regioni. Questo è stato il momento di massima decurtazione e di minor fortuna delle Camere di Commercio, anche se presenta una rivalutazione della loro natura associativa e privatistica al punto che diventano nel periodo successivo destinatarie di numerose deleghe statali.

La legge del 1993 prevede una clausola residuale di attribuzione delle competenze, quando dice "fatte salve le competenze attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello stato alle amministrazioni statali e

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

regionali”, attribuendo così alle Camere di Commercio un ruolo centrale nell’amministrazione degli interessi delle imprese.

La Legge n. 59 del 1997 stabilizza questo ruolo delle Camere di Commercio e prevede addirittura una riserva volta a proteggere la loro funzione; infatti all’art. 4 dice “vengono esclusi dal conferimento i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di Commercio”. Il decentramento praticamente avviene, anche in conformità del principio di sussidiarietà, sia verso enti territoriali che verso enti funzionali.

Lo sviluppo successivo, il decreto legislativo 143 del 1997, fornisce un ulteriore stimolo alla delega regionale di funzioni alle Camere di Commercio. Interviene poi la Corte Costituzionale con la sentenza, precedentemente citata, n. 477 del 2000, la quale inserisce a pieno titolo le Camere di Commercio nel sistema dei poteri locali.

Con l’attuazione del terzo decentramento, il decreto 112/98, viene inserita un’importante clausola di unidirezionalità dei trasferimenti che vale non solo nei confronti delle Regioni, ma anche verso le autonomie funzionali. Infatti l’articolo 6 dice “non possono essere riattribuiti allo Stato funzioni e compiti attribuiti alle Regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali”. Nello sviluppo legislativo successivo avviene un rafforzamento del potere regolamentare, vengono aboliti alcuni poteri del Ministro dell’industria sull’approvazione degli Statuti e sulla vigilanza; la legge sui distretti industriali responsabilizza ancora le Camere di Commercio.

Quindi, mentre il secondo decentramento era basato sulla centralità-esclusività dell’ente territoriale, il terzo decentramento ha stabilito un rafforzamento del sistema locale ma di tipo qualitativo.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 477 del 2000 è molto importante perché qualifica la Legge 580 del 1993 fra le norme fondamentali di riforma economico sociale in forza di due principi: il principio autonomistico e il principio rappresentativo. Infatti questa sentenza, utilizzando una frase pronunciata dal prof. D'Arena, parla di "fenomeno di frontiera fra la sussidiarietà verticale e la sussidiarietà orizzontale", pone, cioè, le Camere di Commercio in una posizione intermedia tra lo Stato e gli enti territoriali, tra le regole del pubblico e la libertà del privato. C'è un'espressione molto importante che utilizza la Corte parlando delle Camere di Commercio: "enti che riflettono l'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche e ad esse facenti capo".

In questo contesto si può cominciare a ragionare su come il Titolo V lasci "orfane" di riconoscimento costituzionale le Camere di Commercio. Il ragionamento deve essere fatto da due punti di vista; da un lato rispetto all'immediato, rappresentato dal DDL La Loggia che attua la riforma, dall'altro lato rispetto agli Statuti Regionali, i quali hanno una funzione strategica in questo contesto di mancanza di riconoscimento costituzionale.

In merito al DDL La Loggia, approfondendo quanto enunciato all'art.5, ci si rende conto che oggetto dei trasferimenti dovrebbero essere solo le funzioni ulteriori che devono essere riallocate; infatti la base di questo nuovo processo di trasferimento sarà un accordo da concludere in sede di conferenza unificata con cui verranno identificate le funzioni che diventano competenza degli enti locali. Entro un anno dall'entrata in vigore del DDL La Loggia dovranno essere effettuati i trasferimenti con DPCM. La nuova allocazione delle funzioni identificate nell'accordo avverrà attraverso leggi statali o leggi regionali – a seconda della

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

competenza. Queste leggi di allocazione costituiranno la base legale delle nuove funzioni; il procedimento, quindi, si basa sul presupposto di una diretta efficacia del nuovo art. 118 della Costituzione, senza rendere necessaria l'abrogazione delle preesistenti leggi statali.

Oggetto di questo trasferimento non dovranno essere perciò le funzioni già assegnate in base al terzo decentramento, ma quelle nuove, proprio perché a monte c'è questo accordo che individua le risorse per le nuove funzioni. Potrà però accadere che materie diventate di pertinenza regionale, ad esempio l'industria, possano essere ridisciplinate dalla Regione stessa, rendendo cedevoli le normative statali preesistenti. E' per questo motivo che si pone il problema di difesa delle competenze attuali delle Camere di Commercio. Da questo punto di vista diventa importantissimo il discorso degli Statuti, che potrebbero rappresentare l'argine che limita la tentazione che potrebbe avere una realtà regionale di far regredire il ruolo delle Camere di Commercio. Come citavano il Prof. D'Atena e il Prof. Vandelli, vero è che le Camere di Commercio sono orfane di riconoscimento costituzionale, ma proprio per questo loro doppio volto – natura pubblica e privata - possono essere inserite nella sussidiarietà orizzontale. L'ultimo comma dell'art. 118 stabilisce che Stato, Regioni ed enti locali favoriscono l'iniziativa privata; questo implica innanzitutto un divieto di regressione del ruolo e nello stesso tempo di promozione perché, applicando questo articolo, quando ci sarà l'accordo in conferenza unificata per decidere quali funzioni trasferire, se si vorrà realmente applicare la Costituzione, l'accordo dovrà essere strutturato, prima di decidere i trasferimenti, sulla base dello scorporo delle funzioni che possono essere autonomamente esercitate a livello delle autonomie sociali e funzionali.

Quindi un processo che va dal privato verso il pubblico e dal basso verso l'alto, con la successiva scelta del livello di governo. Questo accordo rappresenterà perciò un momento fondamentale per decidere quanto del nuovo dovrà essere effettivamente dato al pubblico o potrà essere lasciato al privato.

Da questo punto di vista sono confortato nel proporre questa interpretazione che riconduce le Camere di Commercio nell'ombrello della protezione costituzionale della sussidiarietà orizzontale dal recentissimo parere dato dal Consiglio di Stato in tema di Fondazioni bancarie. E' molto interessante perché ripercorre tutta la storia delle Fondazioni bancarie, dimostrando la loro nascita come soggetti privati, la successiva trasformazione in senso pubblicistico durante lo Stato unitario, ed un ritorno al privato ma in un regime di privato speciale. Anche qui c'è un cenno del Consiglio di Stato a uno sdoppiamento fra la valenza pubblicistica e quella privatistica della medesima attività. Ritroviamo perciò un'analogia con il sistema delle Camere di Commercio, anche se per le Fondazioni l'aspetto privatistico è prevalente. L'argomentazione del Consiglio di Stato che più mi ha colpito, per dire che il regolamento del Governo non può comprimere oltre un certo punto l'autonomia privata, è stato proprio il riferirsi all'art. 118 della Costituzione, asserendo che "questo nuovo principio dà attuazione a un principio economico", nel senso che appare meno necessario impiegare risorse pubbliche laddove operano o sono in grado di operare i privati mediante ricorso a forme di autofinanziamento o incremento delle risorse che provengono dall'apporto dei singoli. Inoltre, lo stesso Consiglio di Stato, pone un limite all'intervento pubblico e dice che c'è un grado di compressione limitato, che nasce dalla protezione delle esigenze collettive, il quale non può tradurre quel nucleo essenziale

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

che la Carta Costituzionale ha inteso preservare con le modifiche introdotte dagli articoli 117 e 118.

Un altro segnale molto interessante che conforta questa interpretazione è dato dal libro bianco sulla governance presentato dalla Commissione Europea, dove si invitano tutti i livelli di governo a favorire ed implementare le forme di consultazione, co-decisione, co-regolamentazione verso soggetti organizzati della società civile. Citando testualmente "... quando questi hanno una competenza in termini di valore aggiunto, expertise, migliore conoscenza della realtà e dei problemi, adeguatezza dell'azione funzionale al miglior raggiungimento dell'interesse generale".

In conclusione posso dire che la collocazione delle Camere di Commercio le rende forme che non sostituiscono, ma integrano, l'azione dell'amministrazione territoriale; quindi bisogna passare da un inquadramento in termini di possibile concorrenza, ad un inquadramento in termini di possibile integrazione e collaborazione. In questi termini verrebbe rivalutato quello che oggi è il punto critico dell'amministrazione statale , ovvero la distanza tra "paese legale" e "paese reale", attraverso l'ausilio di questi soggetti.

In merito agli Statuti è cambiato decisamente il quadro, come diceva il Prof. Vandelli. Mentre prima l'art. 117 prevedeva di competenza regionale 17 materie di poco conto, oggi la situazione è rovesciata: lo Stato ha 17 materie, 19 sono quelle della competenza concorrente e residuale la competenza regionale su tutto il resto.

Chi scrive lo Statuto oggi deve guardare al futuro. Lo Statuto è un atto tendenzialmente stabile, destinato a governare una Regione per anni, necessiterà di un referendum per essere variato. Le proposte che sento di avanzare in questa sede sono, innanzitutto, il riconoscimento

costituzionale delle Camere di Commercio come soggetti della sussidiarietà, ma anche la possibilità di una presenza delle Camere di Commercio nei cosiddetti Consigli di autonomie locali, essendo le Camere di Commercio qualificate dalla Corte Costituzionale come ente che si inserisce a pieno titolo nel sistema dei poteri locali. Potrebbero esservi diverse graduazioni del ruolo delle Camere di Commercio: il parere o, attingendo al sistema della Bicameralina, un parere che, se non viene dato, costringe ad un voto a maggioranza. Ad esempio, un Consiglio di autonomie locali, su certe materie – come la modalità di esercizio delle funzioni, materie ordinarie, materie programmatiche – potrebbe prevedere anche risoluzioni di questo tipo.



## INTERVENTI



Carlo Sangalli

PRESIDENTE UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Vorrei solo fare un piccolo ragionamento per cercare di raffigurare sempre più e sempre meglio quello che significano e sono le Camere di Commercio, partendo anche da un episodio che a mio parere non è marginale. Terminato questo dibattito avverrà l'inaugurazione della nuova sede dell'Unione regionale dell'Emilia-Romagna. Questi due eventi hanno un rapporto tra loro poiché il ruolo di un istituzione è dato anche dai simboli che l'istituzione stessa esprime. In un capoluogo di provincia troverete nella piazza principale, accanto al municipio, accanto alla chiesa, il palazzo della Camera di Commercio e le 102, fra poco 103, sedi storiche delle Camere sono la testimonianza immediata di un radicamento vero nella vita di un territorio, un filo rosso che fa dell'arte di intraprendere e del lavoro una funzione autonoma, tanto da richiedere un luogo dedicato, molte volte austero, ma certamente rappresentativo.

Le nuove Camere di Commercio hanno dunque un impegno in più: devono essere moderne, globalizzate, semplificate, telematizzate ma, al tempo stesso, devono salvaguardare il loro spessore storico. Ed è con questo mix di tradizione e di innovazione che le Camere di Commercio si pongono davanti al ruolo rafforzato delle Regioni ed alla stagione dei nuovi Statuti. Noi non cominciamo con gli Statuti regionali il nostro rapporto con il territorio; la sede che fra pochi momenti andremo ad inaugurare testimonia che ci arriviamo attraverso un lavoro antico e quotidiano con le imprese e le istituzioni. Questa stagione di rinnovo degli Statuti regionali è molto importante in quanto offre un'occasione per ripensare ad una comunità regionale che oggi è protagonista del panorama nazionale come di quello europeo. E' stato ricordato questa mattina che della riscrittura delle "carte costituzionali" regionali si parla in maniera concreta nella legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha introdotto l'elezione diretta del presidente della Regione. Riprendere un'istituzione dalle fondamenta è certo un impegno complesso; nel corso degli anni il quadro di riferimento è diventato ancora più articolato e questo ha accresciuto la complessità del lavoro delle Regioni. Questa stagione costituente è certamente un nodo centrale per chi amministra, ma lo è anche per chi è amministrato, i cittadini e le imprese. Gli Statuti avranno un impatto sulle imprese; noi parliamo di federalismo delle imprese – in quanto federalisti convinti – che si traduce nella richiesta di istituzioni che esprimano la loro redditività, di un sistema locale moderno e competitivo, di una fiscalità equa che premi lo sviluppo, di una partecipazione ampia di tutti i protagonisti del territorio. Per questo siamo convinti che in una idea complessiva e moderna di sussidiarietà il legislatore regionale saprà riconoscere l'importanza del sistema delle imprese e delle autonomie funzionali anche nei nuovi Statuti.

Le Camere di Commercio possono essere utili alleati sul territorio in termini di competitività complessiva, di crescita della qualità della vita, di sintesi degli interessi economici locali. Coinvolgere le Camere di Commercio nei nuovi Statuti significa costruire un ponte che arriva fino alle autonomie sociali, a quel mix fra funzione e territorio, tra pubblico e privato, tra globale e locale che le Camere esprimono. Il tema dell'attuazione della sussidiarietà in senso più ampio, del ridefinire i ruoli e le competenze istituzionali è un fatto importante, ma andrebbe fatto tenendo conto delle grandi trasformazioni che ci sono state nella società in questi anni. Sono certo che le Regioni sapranno individuare il livello di responsabilità e gestione, il livello più appropriato sul territorio per dare uno spazio a chi è più vicino alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

A questo aspetto si lega l'ultimo punto, ovvero quello della valorizzazione delle autonomie funzionali quali le Camere di Commercio. Le autonomie funzionali rappresentano infatti la sintesi delle diverse componenti del mercato presenti sul territorio, proprio perché le Camere si collocano in una posizione intermedia tra la pubblica amministrazione e le imprese. Sono convinto che si parta proprio dagli Statuti regionali per riformare il nostro Paese, e questo attraverso un cammino che prevede alcuni passaggi che certamente sono importanti.

Il primo è quello dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il disegno di legge La Loggia è molto importante; è un testo che almeno in parte rende giustizia dell'assenza esplicita delle autonomie funzionali nel nuovo disegno della Costituzione, ripristina il radicamento costituzionale dell'autonomia delle Camere di Commercio. Il Prof. D'Atena ha spiegato che il disegno di legge La Loggia contiene una norma la quale dice che lo Stato e le Regioni devono distribuire le funzioni amministrative anche tenendo conto delle autonomie funzionali;

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

questa norma serve a tutelare le competenze esistenti delle Camere, ma non è sufficiente a far sì che le Camere possano essere destinatarie di nuovi compiti.

Questa è la preoccupazione che noi abbiamo, e che ci ha fatto chiedere un'integrazione al testo del disegno di legge La Loggia, presentando alcuni emendamenti che vanno nel senso indicato dal prof. D'Atena e che proprio in questi giorni verranno esaminati nella prima commissione del Senato e che ci auguriamo saranno approvati.

Un secondo passaggio riguarda la cosiddetta riforma della riforma, ovvero il completamento della riforma del Titolo V.

E' già in corso il dibattito parlamentare sul progetto di devolution del Ministro Bossi, al momento però appaiono molto lontani due interventi che secondo noi sono cruciali: la riforma della Corte Costituzionale e la trasformazione di un ramo del Parlamento in Camere delle autonomie.

Allo stesso tempo resta l'esigenza di un provvedimento apposito che affronti la riforma del Titolo V anche a livello di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Si tratta anche in questo caso di un'opportunità per recuperare un ruolo per quelle autonomie funzionali.

Un terzo passaggio è quello del federalismo fiscale; è importante andare avanti su questo punto per realizzare una forte riforma federalista. Il dibattito di questi giorni sulla finanziaria e sui provvedimenti che riguardano gli enti locali sta mettendo in luce l'urgenza di trovare una soluzione al problema delle risorse. La scommessa è quella di riuscire a migliorare l'efficienza dei servizi resi ai cittadini senza aumentare le tasse.

Il quarto passaggio è infine proprio quello della riforma degli Statuti regionali, che rappresenta un percorso di grande attualità. Si tratta di un percorso che prepara ed accompagna la riforma della riforma. Oggi le

Camere di Commercio si propongono per arricchire questa stagione costituente a carattere regionale, mettendo a disposizione il loro contributo che può arrivare da chi opera per avvicinare le istituzioni ai bisogni reali degli operatori economici. Con le Regioni lavoriamo insieme da molto tempo; i rapporti di collaborazione sono numerosi – dall’artigianato, all’agricoltura, al commercio, al turismo, all’internazionalizzazione. Con il decentramento amministrativo si sono poi moltiplicate le occasioni di incontro e di dialogo. In Emilia-Romagna, ad esempio, abbiamo visto riconosciuto il nostro impegno nella cooperazione per lo sviluppo locale, nel monitoraggio dell’economia, nella programmazione negoziata, nel supporto alle imprese, nello Sportello Unico, nelle politiche di settore.

La riforma degli Statuti potrebbe davvero far compiere un salto di qualità al lavoro fatto fino ad oggi. D’ora in poi saranno le Regioni a gestire gli aspetti più importanti della politica economica, almeno di quella politica economica che ha un impatto diretto sui territori. Sono convinto che un’alleanza forte fra le Camere di Commercio e le Regioni consentirebbe di affrontare meglio i problemi dell’economia e dello sviluppo imprenditoriale. Ci auguriamo che quel rapporto, certamente non facile, che ha sempre caratterizzato da una parte le autonomie funzionali e dall’altra la statualità forte, non ci sia in questa occasione. Ci permettiamo di lanciare quattro indicazioni, che mi auguro possano davvero essere raccolte negli Statuti: riconoscere l’autonomia delle Camere di Commercio, ovvero riconoscere il ruolo delle autonomie funzionali; attribuire alle Camere di Commercio poteri consultivi e di proposta; prevedere un conferimento di deleghe sulle materie attinenti alle politiche per l’impresa; far partecipare i rappresentanti delle autonomie funzionali al Consiglio delle autonomie.

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

La società complessa richiede istituzioni aperte e in grado di riassumere la ricchezza della diversità dei diversi territori.

Le istituzioni regionali aperte e moderne sono quelle che fanno giocare i protagonisti del territorio nella squadra dello sviluppo, comprese le Camere di Commercio. Oggi si vince e si supera la difficoltà della partita se c'è veramente un gioco di squadra ed una disponibilità a 360 gradi. Penso di poter affermare a nome di tutte le Camere di Commercio che nella realizzazione degli Statuti questa disponibilità sia piena e totale.

## Vasco Errani

VICEPRESIDENTE CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME  
PRESIDENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Questa per me è un'occasione per fare il punto in merito alla fase nella quale ci troviamo.

Vorrei perciò fare insieme a voi, considerando quanto già detto dal Prof. Vandelli, una riflessione rispetto al momento che sta attraversando il nostro Paese.

Credo che il dato prevalente della fase di costruzione del federalismo sia segnato da una rilevante confusione. Questo è l'aspetto che maggiormente preoccupa. Si sta e si va disperdendo un disegno unitario e si realizzano non poche interferenze.

Facendo un quadro obiettivo vediamo che esiste

- la legge costituzionale che ha sancito l'autonomia statutaria e l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni,

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

- la riforma del Titolo V che ha prodotto un cambiamento radicale dell'ordinamento dello Stato e anche chi non aveva valutato la valenza di quella riforma, giudicandola frettolosamente come qualcosa di irrilevante, deve fare i conti oggi con lo spessore assolutamente di valore strutturale del cambiamento di ordinamento dello Stato
- il progetto di legge cosiddetto "La Loggia" di attuazione della riforma del Titolo V che contiene alcuni elementi del tutto discutibili, primo fra tutti quello per cui la definizione dei principi fondamentali sulla base dei quali viene disciplinata la competenza concorrente vengono assegnati come delega al Governo, con una messa in discussione di una funzione fondamentale del Parlamento, nonché l'aggiunta di un comma dell'art.117 che introduce la cosiddetta devoluzione.

In questi ultimi due anni si è sviluppata una conflittualità senza precedenti tra il Governo centrale e le Regioni. Non vorrei vi fosse qui alcuna interpretazione politica del mio discorso, in quanto mi sto limitando a fare il quadro della situazione; se si approfondisce il livello di conflitto da parte del Governo sulle leggi regionali ci si accorgerà che è ben più significativo del passato, così come da parte delle Regioni nei confronti della legislazione dello Stato centrale. Nel frattempo si manifesta un'oggettiva nuova spinta centralista, che ha diverse ispirazioni e motivata in diverse forme e che mette in discussione perfino il 616 del 1977.

Il ragionamento che voglio proporvi è in merito a questa Finanziaria.

Da un approfondimento su questa legge, in particolare all'art. 17, si evince che "... su tutte le competenze trasferite alle Regioni per quanto riguarda le risorse nei primi sei mesi del 2003 si farà la ricognizione", da

ciò si deduce che le risorse nel flusso di cassa nei primi sei mesi del 2003 non arriveranno. Si passa poi dai trasferimenti alla co-partecipazione ai grandi tributi; questo è giusto, ma saranno già passati sei mesi. Nella Conferenza Stato Regioni dovranno essere definite le risorse ed i riparti; questo è davvero preoccupante, in quanto attraverso tale metodo non vi sarà certezza di risorse.

E' il caso ora di chiedersi se davvero tutti crediamo al federalismo o se, piuttosto, non stia crescendo l'idea secondo la quale questo federalismo alla fine sia un inciampo, e che forse il problema consista semplicemente nel dare qualche potere in più – e allora capisco la devoluzione - a quelle Regioni che possono riuscire.

Non possiamo continuare a parlare del federalismo come se si trattasse di un “caso scolastico” estraneo agli interessi concreti dei territori e del Paese, perché corriamo il rischio di realizzare un iato enorme: conclamiamo un “dover essere” e pratichiamo esattamente la strada opposta; nel momento in cui cerchiamo la perfezione di un disegno generale, miniamo la possibilità concreta di realizzare il federalismo.

Il federalismo non è un'ideologia, si tratta di un modo migliore per organizzare la risposta pubblica ai problemi nuovi della società. Altri miei colleghi parlano di popoli, ma non si realizza il federalismo perché esiste il popolo dell'Emilia-Romagna, questa è una visione che guarda il medio evo, mentre noi dobbiamo guardare verso l'Europa.

Dico che esiste la necessità di confermare questa volontà vera di realizzare il federalismo; in Italia si può trattare solo di un federalismo cooperativo e solidale; ma non come affermazione astratta, significa che non devono essere creati 22 staterelli. Il federalismo deve rappresentare una nuova idea di unità nazionale; ecco perché la devoluzione è da

questo punto di vista lo scardinamento dell'idea federale. Quando si dice che sulla scuola, sulla sanità e sulla sicurezza ciascuna Regione può fare quel che vuole, si mettono in discussione tessuti fondamentali. Basti pensare alla scuola, per la quale il rapporto con il territorio è basilare; credete giusto e possibile che una Giunta regionale possa arrogarsi il diritto a decidere su programmi regionali per la scuola italiana, nel momento in cui siamo su questo versante al livello più alto della competizione, poiché parliamo del nostro futuro, non potendo competere ai livelli più bassi dello sviluppo, sui fattori competitivi di costo di lavoro? Non possiamo costruire un Paese in cui ognuno scrive, riscrive o riadatta pezzi di storia in base alle sue convinzioni.

Ecco perché a mio parere deve essere chiaro un principio di base, ovvero quello di non utilizzare più il termine "Costituzioni regionali" perché è ambiguo; il nostro punto di riferimento deve rimanere la Costituzione e poi ciascuna realtà territoriale, in una dimensione globale-locale, ha il compito di organizzarsi meglio sulla base delle sue risorse complessive, ma noi siamo e restiamo un Paese. Questo è un punto cardine dal quale non si può prescindere, sul quale non devono esserci ambiguità.

Il federalismo fiscale deve partire immediatamente. Nella Finanziaria esiste una norma di coordinamento dalla quale si evince che nella nostra Regione si dovrebbe passare da una politica degli incentivi ad una politica dei mutui, almeno per il 50%. Anche questo rappresenta un segnale di problemi di cassa, e questo è il grande problema della Finanziaria appena varata. Bisogna affrontare i problemi strutturali che porta il tema della spesa pubblica nel nostro Paese, per non ritrovarsi alla prima trimestrale di cassa di fronte ad una manovra aggiuntiva, come ha detto il Governatore della Banca d'Italia nell'udienza alla

Commissione Bilancio, dai 14 ai 20 mila miliardi di vecchie lire. Questo rappresenta un modo per ledere l'autonomia delle Regioni.

Ritengo che sia necessario ri-focalizzare la questione del federalismo attraverso il completamento del Titolo V, il federalismo fiscale da subito, il Senato federale, la ridefinizione della base elettiva della Corte Costituzionale senza pensare o immaginare una sorta di spartizione regionale della Corte stessa, ed avendo un'idea di cooperazione (la parola chiave del federalismo), come in Germania.

Il nostro Paese è organizzato ed ha esperienze istituzionali con caratteristiche radicalmente differenti; non accetto l'idea secondo la quale alcune regioni possono riuscire ed altre no, questo non è federalismo; ma sono consapevole dell'esistenza di questo problema sul quale il Governo centrale dovrebbe realizzare piani di accompagnamento per quelle regioni che da sole non possono riuscire, sulla base di un'idea di solidarietà e di unità del Paese.

In merito allo Statuto Regionale, è mia intenzione affrontare una questione che riguarda la nostra Regione ma che forse può essere utile in termini più ampi.

Siamo di fronte alla costruzione di una nuova forma di governo della società a fronte di una società profondamente mutata. Questo è il livello con il quale ci confrontiamo: una società che domanda innovazioni e cambiamenti; il primo obiettivo del nostro Statuto è quello di dare qualità alla democrazia. Il problema, qualcuno lo ha detto, è l'Europa, i processi di internazionalizzazione dell'economia, questa dialettica tra globale e locale.

Il fattore competitivo non è solo nella qualità del prodotto, bensì nella qualità del sistema che lo produce e sempre più l'Emilia-Romagna si confronta con "l'essere"; la qualità dei sistemi territoriali è il tema chiave

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

di una nuova governance della società, più ricca, che parte da un concetto secondo cui non esiste più un'idea di comando, ma una nuova idea di partecipazione, collaborazione, integrazione.

Qui si apre una riflessione che riguarda il tema dei corpi intermedi della società e della loro crisi di rappresentanza, a partire da quelli politici fino a quelli associativi e dei sistemi di rappresentanza. E' necessario individuare una nuova sintesi da questo punto di vista, costruire una nuova governance sapendo che il tema della programmazione negoziata e della partecipazione a processi reali in questo impianto rappresentano gli elementi fondamentali. Dobbiamo fare una ricerca, che in questo Paese è inedita, per cominciare a dare delle risposte, avendo la capacità da questo punto di vista di metterci in discussione. L'idea della "Regione rete" che è stata illustrata dal Prof. Vandelli ha questo senso; non una Regione che vuole gestire e che comanda, ma una Regione che è "sistema" inteso in senso ampio: economico produttivo e sociale, istituzionale, di comunicazione, di relazione, infrastrutturale, fieristico.

Lo Statuto non deve avere ambizioni rigide, bensì l'obiettivo di indicare una strada e di proporre al protagonismo di tutti noi la possibilità di trovare opportunità e risposte.

In questo quadro le Camere di Commercio hanno costruito con la nostra Regione un livello di collaborazione alto; tale collaborazione è andata ben oltre, nei fatti, rispetto al riconoscimento di quell'autonomia funzionale sancita prima dalla legge Bassanini, poi dalla legge di applicazione del Titolo V. Dobbiamo tuttavia evitare sovrapposizioni, che potrebbero rappresentare un grande problema per la realizzazione del federalismo. Dobbiamo costruire degli equilibri attraverso il confronto e l'esperienza. In questo esercizio siamo già abbondantemente esperti e possiamo costruire delle sintesi innovative. Il piano triennale ed alcune

funzioni da protagoniste delle Camere di Commercio rappresentano un'esperienza innovativa che funziona, quindi è nostro dovere estenderla. Credo che il nostro modo di ragionare possa essere riassunto in un obiettivo: la cultura del risultato, la capacità di risolvere il problema e, rispetto a questo, di assegnare nuove funzioni e nuove competenze.

### **UN'ULTIMA RIFLESSIONE.**

Il motore di questa Regione è in, primo luogo, la cultura della solidarietà. Se si studia ciò che stanno scrivendo molti analisti a livello internazionale rispetto ai sistemi locali e territoriali e rispetto a come, ad esempio, una grande impresa di telecomunicazioni sceglie – a proposito di marketing territoriale – la sua collocazione, ci si accorgerà che i criteri di scelta si basano sui sistemi di servizi esistenti, sul sistema scolastico, sul verde pro capite, sulla qualità della vita in quel territorio. Sono questi i nostri fattori competitivi, ovvero il tessuto della coesione sociale e il fatto che la coesione sociale sta assumendo sempre rilevanza economica.

Questo è La Regione Emilia-Romagna, ma deve saperlo riconfermare ed il nostro più grande nemico è questa cultura dell'insicurezza che si va diffondendo. Una cultura dell'insicurezza che porta alla chiusura rispetto all'esterno, al confronto.

La nostra classe dirigente, a prescindere dagli orientamenti politici, ha la grande responsabilità di dire che dobbiamo essere una forza e un motore dell'Europa e che, per esserlo, dobbiamo avere una cultura di apertura e solidarietà che sa riconfermare i sistemi coesivi, che sa vincere la paura, che sa dare futuro. Da questo punto di vista i sistemi coesivi e la qualità sociale rappresentano il primo patrimonio da

Gli statuti regionali: le proposte delle Camere di Commercio

reinvestire, coltivare, rafforzare, tutelare per dare qualità e sviluppo al nostro territorio.