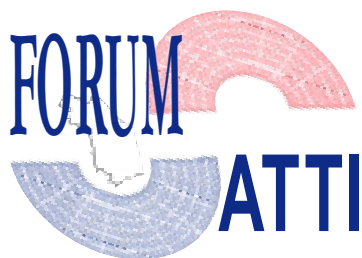




QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE



2° FORUM DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE DELLE MARCHE

Fiera di Pesaro
29 gennaio 2001



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE



Il Forum delle Autonomie locali, tenutosi negli spazi della Fiera di Pesaro, ha indirizzato la riflessione sui temi della ricerca di un nuovo equilibrio all'interno della dinamica decisione-rappresentanza.

Si è trattato di un appuntamento, che ha fatto seguito al primo Forum, ospitato ad Ancona negli spazi storici del palazzo degli Anziani, con cui si era aperto positivamente un itinerario di dialogo tra soggetti impegnati nelle assemblee elettive territoriali ed eminenti studiosi delle problematiche proposte dalle riforme istituzionali.

Questo volume degli atti fornisce una documentazione sulle testimonianze relative all'elaborazione di un nuovo patto tra cittadini ed istituzioni, iscritto in una riforma democratica complessiva del sistema politico, nella convinzione che il percorso già compiuto nella direzione del rinnovamento istituzionale sia notevole, ma non ancora concluso.

Risulta cresciuta l'importanza delle Regioni nel processo di ri-democratizzazione del sistema politico e assumono evidenza questioni come la necessità di definizione nuova e diversa del raccordo tra il potere legislativo centrale ed il sistema delle autonomie locali, mentre appare sempre più chiaro che la partita del decentramento va affrontata con razionalità e senso della misura, prendendo le distanze dalle metodologie ideologiche.

Credo che il dialogo, proposto dagli incontri del Forum delle Autonomie locali, costituisca un contributo utile alla costruzione del nuovo Statuto della Regione Marche, soprattutto per l'avviato approfondimento scientifico delle specificità della società marchigiana, premessa indispensabile al disegno di un nuovo decentramento e alla definizione di una più spiccata personalità del Consiglio regionale.

Luigi Minardi
Presidente del Consiglio regionale delle Marche

SOMMARIO

<i>Presentazione di Luigi Minardi</i>	5
<i>Roberto Louvin</i>	13
<i>Luigi Minardi</i>	17
<i>Sabino Cassese</i>	27
<i>Giuseppe De Rita</i>	33
<i>Vito D'Ambrosio</i>	41
<i>Silvana Amati</i>	49
<i>Davide Favia</i>	57
<i>Vincenzo Gianni Plinio</i>	63
<i>Massimo Rossi</i>	69
<i>Guido Castelli</i>	75
<i>Massimo Seri</i>	79
<i>Palmiro Uccielli</i>	85

<i>Giovanni Serpilli</i>	89
<i>Giuseppe Ricci</i>	93
<i>Cesare Carnaroli</i>	97
<i>Marco Moruzzi</i>	101
<i>Stefania Benatti</i>	107
<i>Giorgio Meschini</i>	111
<i>Francesco Massi Gentiloni Silveri</i>	115
<i>Amedeo Ciccanti</i>	119
<i>Cataldo Modesti</i>	123
<i>Ubaldo Maroni</i>	127
<i>Luciano Violante</i>	133



ROBERTO LOUVIN

*Presidente Consiglio regionale Valle d'Aosta e Coordinatore
Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali
e delle province autonome*

Onorevole presidente Violante, signori presidenti del Consiglio e della Giunta delle Marche, colleghi presidenti di Consiglio e di Commissione, parlamentari nazionali e regionali - consentitemi questa sottolineatura del ruolo parlamentare che svolgiamo come eletti nelle Assemblee regionali - colleghi di Consigli comunali, provinciali e rappresentanti di varie Amministrazioni, vorrei anzitutto portarvi un saluto grato da parte dei colleghi degli altri Consigli regionali, perché il lavoro che ha avviato il Consiglio regionale delle Marche da alcuni mesi è un lavoro non banale, un lavoro di estremo interesse per tutti coloro che si confrontano oggi con la riscrittura, con la nuova e profondamente rinnovata, spero, scrittura dei nostri statuti regionali.

Mi permetterete di dire due parole, a questo proposito, su una malattia. Contrariamente alla collega Amati che saluto non solo nella sua veste attuale ma anche in quella di mio predecessore alla testa della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali non sono un medico, ma una malattia insieme ad altri colleghi che lavorano su questi temi da tempo l'abbiamo scoperta. Non ha un nome in italiano, ancora, mentre in francese ce l'ha, si chiama "nonbrilisme". Il *nombril* è l'ombelico, in francese e il *nonbrilisme* è l'atteggiamento di chi si guarda costantemente l'ombelico nella convinzione di essere al centro della terra. Non è una malattia genetica, è sicuramente di origine virale, si è diffusa recentemente, in questi ultimi decenni, nella classe politica non soltanto italiana, non soltanto regionale, ma in buona parte del nostro mondo occidentale e fa sì che la classe politica abbia progressivamente un'ostruzione dei canali di comunicazione tanto nella vista quanto nell'udito, perché non riesce più a sentire quello che succede intorno a sé e convinta che il proprio stato d'animo, la propria esistenza sia un tutto e che il tutto si risolva in una lotta intestina, interiore. Questa è la malattia che insieme dobbiamo sconfiggere, dobbiamo respingere perché siamo - di questo ci siamo avveduti da tempo e ci ha lasciato un forte insegnamento e una forte traccia l'operato del presidente Violante alla testa della Camera dei deputati - in una fase nella quale le assemblee elettive, che noi tutti rappresentiamo, non riescono più a vivere in perfetta osmosi con l'intera comunità, vivono in contatto con pezzi di comunità, con poteri forti della comunità, vivono nella costante apprensione di regolare, di definire questioni che in fondo sono tutte interne alla casta, alla corporazione. Invece c'è oggi bisogno di uscire da questa logica, di spezzare questo cerchio vizioso e io sono convinto che l'operato che state

svolgendo come Consiglio regionale delle Marche, come Regione nel suo complesso all'interno ed all'esterno, attraverso la partecipazione dei vostri presidenti in istanze nazionali - anche dalle Marche è partita l'iniziativa di coordinare tutte le Commissioni Statuto delle Regioni impegnate in questa attività - sia il segno che voi avete l'anticorpo, voi avete capito per primi - in questo l'esemplarità di questa Regione va sottolineata - che non bisogna guardare solo all'interno di se stessi, alla propria logica, ai propri bisogni ma occorre fare dello statuto quel grande punto d'incontro, quel grande momento di collegamento di tutta la società civile, delle autonomie funzionali, delle autonomie locali, del mondo economico, della società, dei ceti deboli, che devono ritrovare nell'Assemblea elettiva e nel Consiglio regionale il loro punto d'incontro, il loro Forum permanente organizzato, funzionale, efficace e in rapporto di equilibrio - non di equilibrismo - con una Giunta che si vuole forte, che si vuole efficiente, che si vuole in grado di governare i processi di trasformazione.

Esprimo in questo, a nome delle altre 19 Regioni del Paese, delle due Province autonome grande apprezzamento perché questo metodo, questo modello che voi state radicando nella vostra comunità regionale diventa un metodo che si allarga e che anche noi stiamo adottando. Proprio in queste settimane la Conferenza dei presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali si è dotata di uno strumento allargato di partecipazione, ha promosso la nascita di un Congresso delle Regioni come forma permanente ed allargata della discussione tra le Assemblee regionali e questo è un ulteriore segnale del fatto che si cerca di sconfiggere questa malattia, questo *nonbrilisme* per fare tutti insieme rete. Credo che rete si possa fare, credo che ci siano le condizioni. Siamo in una fase di intenso e operativo dialogo con le Camere del Parlamento, siamo in una fase di ascolto e di interazione efficiente con il sistema delle autonomie, siamo, a livello regionale uno snodo delicatissimo e credo che la funzione che tutti insieme possiamo assolvere sia oggi un utilissimo servizio che si rende alla crescita democratica di questo Paese.

LUIGI MINARDI

Presidente Consiglio regionale delle Marche

Con questo Forum, siamo al secondo appuntamento di quel dialogo, tra i politici impegnati nelle assemblee elettive, ai diversi livelli territoriali ed i maggiori studiosi sui temi delle riforme istituzionali, che abbiamo pensato utile alla elaborazione del nostro Statuto regionale. Il fatto che oggi partecipano con noi il Presidente Violante ed i rappresentanti delle altre Assemblee elettive regionali, che saluto e ringrazio per la disponibilità e l'interesse dimostrato, conferma l'utilità concreta del lavoro che stiamo svolgendo.

Con le riforme degli anni '90 un pezzo di strada è stato percorso nella direzione del rinnovamento istituzionale. Ci attende, nell'immediato, l'esame del disegno di legge costituzionale di revisione del titolo V della parte II della Costituzione già approvato, dalle Camere, in sede di prima deliberazione.

Stiamo cercando di riformare un po' alla volta, il nostro sistema politico ri-democratizzandolo, ricostruendo cioè un nuovo patto tra le istituzioni ed i cittadini. Il vecchio patto è saltato. La democratizzazione è avvenuta attraverso l'accesso dei partiti di massa al controllo dell'esecutivo statale e si è conclusa con l'occupazione partitica delle istituzioni.

L'ingerenza dei partiti nelle istituzioni pubbliche veniva prevalentemente esercitata attraverso il reclutamento e la selezione della dirigenza politica ed amministrativa, la formazione degli esecutivi, un minor interesse per le scelte di indirizzo e per le politiche. Nel processo decisionale ai partiti era riservata una funzione di consultazione, di approfondimento, di decisione. Le assemblee elettive erano nel migliore dei casi il luogo della mediazione tra le decisioni prese dai partiti, spesso il luogo della ratifica della negoziazione o della frattura avvenuta nelle sedi dei partiti. Il sistema ha dimostrato di saper gestire una fase prolungata di crescita dell'economia e della democrazia.

Questa fase si è irreversibilmente conclusa

Questo modello, molto schematizzato, era figlio di partiti politici forti dotati di un'interpretazione della storia, che avevano avuto un grande ruolo nella gestione delle fratture della società italiana e davano per questo, senso di appartenenza, identità collettiva, capacità di mobilitazione ed agivano in una società ancora informe e fragile. Via via la situazione è venuta mutando, la società si è fatta più complessa. La sua comprensione non poteva più essere fatta con gli strumenti di cui disponevano i partiti. Il potere da loro conquistato era sempre meno sostenuto dal progetto e dal servizio,

dunque appariva sempre più eccessivo ed invadente. È così iniziato un lento e progressivo crollo della loro credibilità emerso fin dalla fine degli anni '70 ed esploso nei primi anni '90.

C'è stata però una lettura semplificata ed ingenua della crisi e della sua soluzione: bastava togliere di mezzo i partiti per far trionfare la democrazia, far diventare i programmi chiari, le alleanze durature, i leader ben visibili, gli esecutivi stabili.

Tra i cittadini ed istituzioni, appena tolti di mezzo lacci e laccioli partitocratici, si sarebbe saldato un nuovo patto di ferro.

In questo quadro, negli anni '90, il Governo locale è stato la sede della sperimentazione delle riforme istituzionali. L'intento era quello di costruire una nuova legittimazione del sistema politico-istituzionale, un nuovo rapporto di fiducia tra i cittadini ed istituzioni e di assicurare al potere locale livelli di maggiore efficienza.

Le innovazioni prevalenti sono state: l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia ed infine della Regione, con il potere di scegliere gli assessori, l'introduzione del maggioritario nell'elezione delle Assemblee elettive, l'affidamento di nuovi compiti al sistema delle autonomie territoriali, la distinzione di funzioni tra uffici politici ed uffici amministrativi.

Un bilancio di questa esperienza concreta, può essere un'utile premessa all'elaborazione dei nuovi Statuti Regionali, dal momento che la scelta disegnata da parte del legislatore costituzionale non è irreversibile (il che non significa ovviamente che va sicuramente contraddetta). La forma di governo, i principi sull'organizzazione ed il funzionamento della Regione, potranno così essere decisi, evitando le sicurezze dell'ingegneria istituzionale e le nostalgie dell'età dei partiti.

Provo a schematizzare alcune considerazioni:

1. Si è pensato troppo sbrigativamente alla decisione. Le decisioni politiche sugli argomenti più complessi richiedono valutazioni sui possibili diversi esiti, difficili da prevedere, giudizi sull'accettabilità dei rischi, giudizi sui compromessi tra i valori o i fini politici. La decisione dunque non può prescindere dalla competenza, ma non è un fatto meramente tecnico. Perché dunque affidarla a ristrette élite?

2. Si è pensato a riformare la decisione al di fuori del processo democratico di governo. La decisione è solo una fase dell'azione di governo. Governare è anche individuazione e selezione dei bisogni, analisi del

problema e delle soluzioni possibili, valutazione dei rischi accettabili, definizione degli indirizzi, decisione, gestione della decisione, valutazione della coerenza dei risultati con gli indirizzi. Se decidere è diventato oggettivamente più difficile, non è pensabile di rendere l'atto più semplice circoscrivendo la responsabilità (è noto che in un sistema complesso il forte rafforzamento di una sola parte, non ne migliora la qualità complessiva. Una 500 non va più veloce con un motore Ferrari. Si rompe). Il problema dunque è riformare la decisione, insieme all'intero processo democratico.

3. Nelle Regioni è necessaria la coordinazione tra i due organi di governo eletti. Il modello di governo fin qui realizzato non si configura come parlamentare non essendo l'esecutivo di emanazione del Consiglio, né come presidenziale non essendo il Presidente eletto distintamente dal Consiglio. Presidente e Giunta hanno una piena ed autonoma legittimazione rispetto al Consiglio, ma Presidenza e Consiglio hanno una durata identica, sono organi espressione della stessa coalizione di maggioranza che si è espressa nella stessa votazione, collaborano alla realizzazione del comune programma di governo, la loro azione non è indifferente nella determinazione del consenso. In queste condizioni è opportuno quindi che si realizzi compiutamente il principio: la Regione 1 ente, 2 teste (l'esecutivo e il consiglio), 1 obiettivo (il governo).

4. Nel nuovo processo democratico di governo regionale devono trovare spazio adeguato vecchi e nuovi soggetti. La ri-democratizzazione del sistema politico deve riguardare anche il rapporto tra gli organi di governo e la società. Il sistema delle Autonomie Locali, delle autonomie funzionali, dei partiti e delle forze sociali organizzate, del volontariato deve essere pienamente coinvolto, in forme ancora tutte da inventare, per evitare un loro agire sconclusionato e per valorizzarne la vitalità. In alternativa può manifestarsi la tendenza a realizzare nella pratica quotidiana una prassi che mette in costante raccordo, pezzi di questi vari sistemi alla ricerca di soluzioni a problemi particolari, con l'esecutivo. Questa tendenza è la vera nemica da sconfiggere perché esalta la peggiore cultura del localismo, la cura del microinteresse.

Esprime la linea di minor resistenza nell'evoluzione del sistema politico, ma in realtà si tratta della linea del suo degrado e non della sua ri-democratizzazione. La forza d'inerzia ed il sentimento di smarrimento per le diminuite funzioni e per la scomparsa della vecchia catena di comando, possono spingere i Consigli verso questa china.

In definitiva se gli anni '80 sono stati gli anni della crisi del sistema politico, gli anni '90 quelli dell'avvio delle riforme dei poteri locali, i primi anni del 2000 dovranno essere utilizzati per costruire le nuove forme di collegamento tra il centro e la periferia ed un più solido rapporto tra le istituzioni e le forze vive della società in modo da assicurare un più sicuro fondamento alle istituzioni democratiche .

Nel produrre la riforma democratica del sistema politico per stipulare un nuovo patto tra cittadini ed istituzioni dobbiamo essere consapevoli che le riforme fin qui fatte sono importanti ma non sufficienti e tener nella giusta considerazione almeno quattro questioni:

la prima: il potere legislativo centrale ed il sistema delle Autonomie territoriali devono essere raccordati in modo diverso. Il raccordo tra il centro e la periferia attuato attraverso il sistema delle Conferenze (Stato-regioni-province autonome; Stato-città; quella unificata) è del tutto insufficiente perché esclude completamente dall'azione di integrazione le Assemblee elettive. Quella centrale è spesso relegata al ruolo di ratifica di intese, praticamente imm modificabili, stabilite nella sede delle Conferenze, mentre quelle regionali sono, oggi, del tutto estranee. Le regioni e le autonomie locali, invece, devono essere dentro e non fuori del Parlamento nazionale contribuendo così a dare senso all'unità ed all'indivisibilità dello Stato.

Va dunque riconosciuto in sede parlamentare l'esigenza che, pur permanendo un canale di relazione diretta tra gli esecutivi, le scelte strategiche fatte dal parlamento vedano la partecipazione dei Consigli regionali, privilegiando e rafforzando il rapporto tra le assemblee rappresentative.

La seconda: l'importanza della Regione nella ri-democratizzazione del sistema politico. Ci troviamo di fronte ad un sensazionale aumento della dimensione della sfera decisionale che ci impone di affrontare una nuova tappa dell'evoluzione della democrazia. C'è il rischio che l'aumento delle decisioni trasferite a livello transnazionale, trasformi la delega che i cittadini hanno conferito ai loro eletti, in alienazione e porti ad una vittoria di fatto delle oligarchie ed alla sconfitta del processo di ri-democratizzazione del sistema politico. La Regione, in collegamento con i sistemi locali, è l'ambito giusto, né troppo piccolo né troppo grande, per far recuperare ai cittadini l'abitudine alla partecipazione, alla libertà ed al controllo delle decisioni su questioni importanti della vita quotidiana. In particolare nel nostro caso, l'ambito regionale marchigiano, per le sue limitate dimensioni,

per la consistenza piccola e piccolissima delle sue città, per la mancanza di interessi forti decisamente prevalenti su quelli diffusi, è l'ambito ottimale per permettere al sistema delle autonomie e delle associazioni, di partecipare alla progettazione delle politiche di sviluppo nel rispetto della qualità ambientale e della coesione sociale, con l'obiettivo della crescita umana di tutta la comunità marchigiana. Si tratta ovviamente di cosa diversa dalla concertazione che è uno strumento utile di governo che va però disciplinato adeguatamente per evitare che tolga funzioni all'assemblea elettiva. L'ambito regionale è ottimale per mettere il Consiglio, titolare della rappresentanza, nella condizione di cercare, assieme ai soggetti attivi nella società marchigiana, autonomie ed associazioni, la sintesi progettuale in grado di rendere coerente l'azione di tutti e di fare sistema.

La terza : dobbiamo evitare di trattare il decentramento in modo ideologico ed accingerci ad affrontarlo con razionalità e senso della misura. Esso non può essere generalizzato ma mirato, settore per settore, per distribuire in modo equilibrato i compiti nella rete dei poteri pubblici della regione, senza decentrare funzioni ad enti che non siano in grado di svolgerli ed evitando di trattenerne in Regione troppi senza valido motivo. Allo scopo può servirci la ricerca sullo stato dei poteri locali che il Prof. Cassese con il sistema delle Università marchigiane è stato incaricato di condurre per il Consiglio.

La quarta questione importante da tenere in considerazione riguarda l'avvenuta personalizzazione della politica e l'incapacità della politica di dispiegare una mobilitazione completa ed accattivante.

L'elezione diretta ha assegnato di fatto ai Presidenti delle Regioni la leadership nel processo di riorganizzazione del sistema politico regionale. Saltata la vecchia catena di comando che aveva la sua centralità nel sistema dei partiti, oggi dobbiamo tenere insieme la categoria della personalizzazione con il compito di riscrivere l'intero processo democratico di governo, in una società che ha una presenza moltiplicata di soggetti.

Quindi i Presidenti, eletti direttamente, anche se non separatamente dalla loro maggioranza, hanno ricevuto dalla legge gli strumenti per limitare i difetti del vecchio partitismo. Oggi possono utilizzare questa investitura per chiudersi nel palazzo con il loro esecutivo, oppure per diventare i "centri motore" della ri-democratizzazione del sistema politico, mettendo a disposizione le risorse istituzionali e simboliche di cui dispongono, nell'intento di migliorare così il processo decisionale e l'efficienza del loro

esecutivo. In questo processo i partiti avranno tanto più spazio quanto più forte sarà la loro capacità progettuale e quanto più si dimostreranno in grado di essere utili alla storia del nostro paese.

Dentro questo processo che tiene conto della forte legittimazione dei Presidenti delle Regioni, va ridefinito ora il ruolo dei Consigli nell'intenzione di rafforzare la funzione della rappresentanza. Allo scopo è indispensabile:

a) promuovere attraverso il "Congresso delle Regioni" il ruolo delle Assemblee elettive in collegamento con i Parlamenti nazionale ed europeo. Esso è l'interlocutore naturale dei Parlamenti nel processo di riprogettazione dello Stato italiano in senso federale. La istituzionalizzazione di questo dialogo è la condizione indispensabile per assicurare un più sicuro fondamento alle istituzioni democratiche.

b) Affermare il ruolo delle assemblee elettive regionali nella costruzione di alleanze organiche ed intese generalizzate, tra regioni confinanti, che dovranno strutturare un nuovo spazio economico interregionale.

c) Assegnare all'assemblea elettiva regionale, nel processo democratico di governo, il compito di consultare sulle scelte da compiere, il sistema delle autonomie e delle associazioni presenti nel territorio e di monitorare la coerenza dei risultati con gli obiettivi dell'azione di governo.

La coordinazione dell'azione di governo potrebbe articolarsi nel seguente modo (posso affermare che nelle Marche stiamo studiando una proposta in tal senso):

- l'Esecutivo formula annualmente l'agenda degli obiettivi da raggiungere.
- il Consiglio mette in circuito le competenze e la società organizzata, promuovendo la consultazione necessaria a definire gli indirizzi. L'esecutivo elabora la proposta di decisione per la commissione. Il percorso si conclude ovviamente con un voto in Consiglio.
- la coerenza tra gli indirizzi ed i risultati complessivi viene monitorata dal Consiglio.

Per raggiungere lo scopo serve:

- qualificare organizzativamente le strutture del Consiglio (stiamo preparando la riorganizzazione del Consiglio ed il miglioramento di tutta la sua comunicazione interna ed esterna)
- favorire come Consiglio, la ricerca scientifica, libera di indagare a tutto campo, senza i vincoli di un risultato da raggiungere e di una tesi da dimostrare. Ciò per disporre di più approfondite conoscenze sulla società

marchigiana, poter esercitare così autorevolmente le nuove funzioni e formare un corpo di esperti della società marchigiana che è uno degli aspetti essenziali all'assetto autonomistico (insieme alla ricerca già accennata sui poteri locali, abbiamo deciso di affidare al Dr. De Rita un'approfondita ricerca sul policentrismo e la rappresentanza ed un'altra al Prof. Diamanti per l'Università di Urbino sull'evoluzione socio-economica marchigiana e sui cambiamenti della sua armatura urbana).

- assumere l'atteggiamento di chi sa che deve adattare il processo democratico ad un mondo che somiglia molto poco a quello in cui funzionava una catena di comando, che aveva la sua centralità fuori dalle istituzioni. La nostra democrazia non può essere identica a quella dei nostri predecessori.

Credo quindi sia ormai importante iniziare a produrre poche ma significative sperimentazioni sulla coordinazione dell'azione di Governo tra Esecutivo e Consiglio, sulla collaborazione tra il Consiglio Regionale ed i consigli delle Autonomie Locali in modo da avviare la costruzione della rete dei Consigli marchigiani, nonché promuovere un aperto confronto del Consiglio con la società civile sui risultati delle ricerche commissionate al Prof. Cassese, al Dr. De Rita ed al Prof. Diamanti, in modo da mettere meglio a fuoco la vocazione della nostra regione.

In definitiva e concludo, per portare a termine il processo di ri-democratizzazione del sistema politico della regione è importante fare un ulteriore passo avanti nel decentramento e nel dotare il Consiglio regionale di una più precisa e spiccata personalità.

Spero che aver affrontato la nostra discussione davanti alla "città ideale" sia di buon auspicio per ritrovare il miglior rapporto tra le istituzioni marchigiane ed i cittadini.

SABINO CASSESE

I modelli e il funzionamento dei pubblici poteri

Il programma di trasporto veloce ferroviario denominato “alta velocità” è stato disegnato contemporaneamente dall’Italia e dalla Francia. Una parte considerevole della rete francese è oggi percorsa da treni ad alta velocità.

L’Italia ha realizzato solo un tratto, la linea Roma-Firenze. Perché?

Dal 1996 il Parlamento ha approvato una cospicua legislazione di riforma amministrativa. Ora, le leggi amministrative non sono come le leggi civili o quelle penali, che si rivolgono direttamente ai cittadini. Le leggi amministrative contengono comandi per le pubbliche amministrazioni; i cittadini debbono aspettare che le pubbliche amministrazioni diano attuazione alle leggi. Sarebbe importante sapere se queste leggi hanno trovato attuazione, ma non lo sappiamo. Seconda domanda: perché non c’è qualcuno che verifica se quei disegni sono stati tradotti in realtà?

Da più di dieci anni i parlamenti nazionali dei Paesi europei sono informati, nella fase che viene chiamata ascendente, cioè nella fase della formazione, dei progetti di direttive, che, poi, debbono essere attuate grazie ad interventi parlamentari. Solo nel 1998 il Parlamento italiano ha approvato una legge di questo tipo perfezionata da altra legge del dicembre 2000. Perché così tardi?

Vorrei partire dalla constatazione di questi tre fatti disfunzionali del nostro ordinamento per fare una riflessione su di essi e poter attirare l’attenzione su tre problemi importanti dell’assetto dei poteri pubblici. Problemi che ruotano tutti intorno al dualismo tra rappresentanza e decisione, o, se si vuole, tra partecipazione e decisione.

Il primo problema è la mancata articolazione dei processi di decisione pubblica in una fase istruttoria, in cui si realizzano sia la partecipazione, sia la rappresentanza, ed in una fase di decisione. Il secondo è l’assenza di una divisione del lavoro tra gli organi di vertice dei nostri apparati pubblici. Il terzo è l’impreparazione dei poteri pubblici rispetto alla organizzazione a rete dei poteri pubblici medesimi.

In merito al primo fatto disfunzionale, esaminerò tre argomenti. Il primo riguarda le sequenze e le procedure, il secondo le strutture, il terzo i contesti.

La decisione relativa ad una rete ad alta velocità è una scelta su di una grande opera pubblica, che coinvolge interessi collettivi e individuali della più varia natura: di carattere urbanistico, sociale, ambientale, del traffico, della tutela dei beni culturali, della sicurezza, del vivere civile. Chi deve prendere una decisione di questo tipo deve ascoltare tutti questi interessi e, poi, decidere. Se si ferma all’ascolto, corre il rischio di non decidere mai.

Gli studiosi americani di queste materie osservano che i portatori di tali interessi sono gruppi NIMBY, una sigla che sta per *never in my back-yard* (“mai dietro casa mia”). Tutti vogliono l’opera, nessuno la vuole sotto casa. Sommando tutti i veti, si produce la non decisione. Poi c’è l’altra soluzione, quella di decidere senza ascoltare, passando, così, sulla testa delle persone.

Come è stata strutturata la decisione per la rete ad alta velocità in Italia e in Francia?

In Italia sono stati ordinati, con una serie di leggi farraginose, una o più conferenze di servizi, accordi quadro, accordi di programma e accordi procedurali. Questa procedura presenta tre difetti. Primo: non è stato strutturato in alcun modo l’ascolto dei diretti interessati. Le collettività e gli interessi individuali non hanno voce nel procedimento di decisione. Secondo: le conferenze di servizi sono riunioni di enti pubblici e raggiungono il massimo della corallità amministrativa. Ma questi enti devono, in qualche modo, rappresentare anche le collettività che stanno alla base delle istituzioni, cioè gli abitanti del Comune, della Regione, della Provincia, colmando la lacuna ora segnalata. Pertanto, c’è solo una rappresentatività mediata, che finisce per inquinare i due interessi che debbono essere tenuti presenti nel corso di questa procedura. Terzo: non vi è un momento dell’istruzione e uno della decisione, perché l’una e l’altra si confondono continuamente. Questo fa sì che, specialmente se cambiano gli interlocutori, il processo di decisione si può allungare all’infinito.

Vediamo l’analogia situazione in Francia.

In questo Paese esiste una procedura denominata “inchiesta pubblica”, introdotta nel 1960 e ampliata e democratizzata, come dicono i francesi, nel 1980. Tale procedura presuppone che l’intera collettività interessata dall’opera pubblica venga informata per tempo, non solo sul progetto, ma anche sulla imminenza dell’inchiesta. Quando il progetto viene reso pubblico, tutti possono fare osservazioni. L’aspetto più interessante risiede nel fatto che le osservazioni non sono raccolte dall’amministrazione che deve decidere, ma da un “commissario inquirente”, indipendente dall’amministrazione. Questa procedura offre, nella fase istruttoria, adeguate garanzie di una accurata ponderazione degli interessi della collettività. Infine, la valutazione complessiva del commissario inquirente viene trasmessa all’organo che deve decidere - il prefetto o il primo ministro - e questo decide. Dalla comparazione dei due sistemi si traggono tre ammaestramenti. Primo, che c’è un momento della partecipazione e c’è un

momento della decisione. Secondo, che occorre assicurare il massimo dell'ascolto nella fase istruttoria, ma bisogna decidere, poi, autonomamente. Terzo, che l'ascolto si fa *in piazza*, la decisione si fa nel "palazzo", sede dei poteri pubblici. Veniamo ora al secondo fatto disfunzionale, il cui esame richiede una breve analisi comparata dei sistemi politici.

Vi sono due modelli di poteri pubblici: uno può essere definito compatto ed uno con poteri divisi.

Nel primo modello vi è un *continuum* tra la collettività, la maggioranza elettorale, l'organo rappresentativo, la maggioranza parlamentare, l'esecutivo e l'amministrazione. Non c'è una divisione del lavoro, nel senso che non c'è un campo riservato a qualcuno di questi poteri a sfavore di qualcun altro. Quindi, in teoria, tutti possono invadere i campi contigui. E' questo un modello piramidale, tipico dei sistemi parlamentari a livello nazionale. Dall'altra parte, vi è il modello dei poteri divisi, dove la collettività sceglie contemporaneamente sia l'assemblea rappresentativa, sia l'esecutivo; questi organi di vertice risultano così contrapposti, avendo ognuno un'investitura popolare.

Il primo modello è monistico; il secondo è dualistico, a due teste, perché la voce del popolo si fa sentire due volte, e, ciò che è più importante, in modi diversi. Nel primo, l'esecutivo è figlio della sua maggioranza, nel secondo ne è indipendente e spesso ad essa contrapposto.

Nel primo, la maggioranza non ha interesse a controllare, nel secondo innanzitutto controlla. Nel primo, la maggioranza è orientata al governo, nel secondo è interessata alla partecipazione, perché, in un certo senso, estranea al processo di decisione.

Si pensi, ad esempio, al sistema più sviluppato, quello degli Stati Uniti d'America, dove il governo è prerogativa dell'esecutivo e su di esso non intervengono le assemblee parlamentari, salvo che per l'esercizio dell'attività di controllo.

Quale insegnamento si trae da questa modellistica comparata? Che, se non si specializza la funzione e non si ripartiscono le funzioni, non si avranno autentici controlli.

Prima ho detto che ci devono essere un momento della partecipazione e uno della decisione. Ora dico che vi deve essere chi decide e chi controlla. Se l'Italia non fosse sostanzialmente anchilosato a causa della mancata specializzazione delle assemblee parlamentari, queste ultime si sarebbero già interrogate sul problema che ponevo all'inizio. Sono state prodotte tante

leggi amministrative in cinque anni: qual è la “ricaduta” di queste leggi per i cittadini? E si sarebbe già accertato, in maniera imparziale, se questa produzione legislativa ha prodotto benefici per la collettività, oppure se si è trattato di una grande opera trasformistica.

Il terzo fatto disfunzionale riguarda il contesto. Una volta la Repubblica e lo Stato erano la medesima cosa. Oggi la Repubblica comprende lo Stato e una corona di enti, Comuni, Province, Regioni ed altre autorità. Se si considera l’area europea, la Commissione ha intorno a sé 15 Stati e una ventina di agenzie sparse in tutta Europa. E se ci spostiamo ancora più in alto, a livello mondiale, si nota la presenza di una rete di organizzazioni internazionali. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più frequenti contatti con i suoi equivalenti stranieri di quanti non ne abbia con il governo della Repubblica italiana. A tutti i livelli - da quello nazionale a quello comunitario, a quello internazionale - i poteri pubblici sono in rete: non hanno più la struttura che i francesi chiamano “arborescente” (un tronco da cui si dipartono i rami), ma si presentano come una rete con frequenti intersezioni. Prendere atto del carattere multiorganizzativo dei poteri pubblici è importante, perché nessun potere pubblico lavora da solo, come un mondo a sé. I poteri pubblici, in questo assetto multiorganizzativo dialogano continuamente tra loro. Per cui, mentre prima l’accento del diritto amministrativo era sulle regole di condotta, oggi l’attenzione va posta sulle regole di relazione. Si pensi, ad esempio, al principio di leale collaborazione, applicato dalla Corte costituzionale italiana ai rapporti tra Stato e Regioni, preso a prestito dalla Costituzione europea.

Quindi, terzo ammaestramento: i poteri pubblici debbono imparare a lavorare insieme, in rete.

Dall’analisi svolta si possono trarre tre osservazioni.

Primo: occorre una articolazione delle catene produttive della pubblica amministrazione che evidenzii meglio la fase della partecipazione, ma consenta, poi, rapide decisioni. Ciò si può fare con una chiara ripartizione tra il momento in cui si ascolta e il momento in cui si decide.

Secondo: è necessaria una distribuzione dei compiti tra gli organi, eliminando situazioni confuse, in cui tutti fanno tutto. Chi dirige e controlla non deve essere chi decide e gestisce. La specializzazione è l’unica garanzia del risultato.

Terzo: i poteri pubblici debbono imparare a lavorare in reti funzionali, evidenziando, ma anche risolvendo i conflitti interistituzionali.

GIUSEPPE DE RITA

Un vecchio brano di Heidegger, molto oracolare ma molto bello mette in sequenza quattro cose: vedere, abitare, costruire, pensare. Heidegger dice che non si pensa se prima non si vede, non si abita, non si costruisce. Il pensare senza la costruzione, il pensare senza l'abitare è una delle cose più tragiche che possa avvenire, invece noi molto spesso, ideologicamente, per nuovismo intellettuale pensiamo senza questo raccordo con il costruire e con l'abitare, pensiamo che il vedere basti, il vedere il futuro, il vedere la profezia basti per pensare. No, per pensare ci vuole l'abitare e il costruire.

Un luogo disabitato, un luogo non costruito non garantisce il pensare.

Perché dico questo? Perché oggi stiamo in fondo ragionando del costruire. Non abbiamo prima pensato un modo di essere della Regione e già costruiamo. Stiamo cercando di abitare e costruire questa regione e in questo senso siamo provocati a pensare.

Altrimenti saremmo in una qualche misura fuori da questa logica storica per cui il pensiero moderno è un pensiero del ravvivare e del costruire; saremmo ancora in una cultura ideologica e a mio avviso anche la cultura che è sembrata antiideologica degli anni 90, quella del nuovismo un po' igne, era un pensare senza il senso dell'abitare e del costruire.

Ma costruire cosa? Qui è il punto fondamentale. Quando ancora non c'erano sociologi ed economisti l'interpretazione della storia e della realtà veniva gestita dai giuristi. Poi siamo arrivati noi sociologi ed economisti e ci siamo arrogati il diritto di capire. Secondo me i giuristi continuano a ragionare molto meglio di noi, forse perché hanno questo senso della costruzione che noi economisti e sociologi non abbiamo. Costruire cosa?

Feliciano Benvenuti diceva "Noi continuiamo a costruire piramidi, mentre invece bisogna passare alla fase successiva della storia dell'arte, dalla piramide dobbiamo passare al tempio greco", cioè un monumento dove non vale la compattezza piramidale di una costruzione ma vale la distribuzione dei pesi, dei poteri su 10, 20, 30, 120 colonne. E secondo me, quando Sabino Cassese dice "facciamo una riflessione su una rete, su una multiorganizzatività delle strutture decisionali pubbliche e delle strutture addirittura amministrative", non dice cose diverse, interpreta l'evoluzione del mondo, l'evoluzione della storia verso questo tipo di realtà: dobbiamo fare poliarchia, dobbiamo fare rete, dobbiamo fare poteri distribuiti, dobbiamo fare responsabilità distribuite.

Purtroppo gli ultimi dieci anni sono stati anni di ulteriore primazia della piramide, si è costruito ulteriormente piramide, non si è dato retta a chi

invece cercava di capire. Non si è dato retta a questa intuizione di costruire rete multiorganizzativa di decisione e di potere, si è ritenuto che il policentrismo fosse confusione, che la decisione e la diversificazione dei poteri, la moltiplicazione dei poteri fosse confusione e si è detto “ricostruiamo”, facciamo piramide”. Con due meccanismi mentali.

Il primo, il fatto che dal basso si sia costruita una logica puramente virtuale, di decisionalità progressiva: l’elezione diretta del presidente, il maggioritario, la cultura referendaria, questo fatto di creare la piramide pensando che un faraone li sopra deciderà. Faraone piccolo a livello comunale e provinciale, faraone medio a livello regionale, faraone a livello nazionale, faraone a livello europeo, tutti a fare questa piramide, mentre invece sotto, nei fatti, cresceva il policentrismo del potere, l’autonomia del potere: non soltanto l’autonomia dei poteri individuali, di classe, di gruppo sociale, di imprenditori, di realtà economiche ma anche i poteri istituzionali e amministrativi. Crescevano i poteri delle Camere di commercio come delle Comunità montane, come delle Province, come degli enti fieristici o delle università; crescevano i poteri da mettere in rete e la reazione era fare piramide, “decidiamo chi comanda, stabiliamo un primato della decisionalità, poi si vedrà”. Oppure dall’altro, “ricostruiamo ordinatamente la dimensione della piramide attraverso il decentramento amministrativo”. Quello che è certo è che la cultura era il decentramento per le pareti della piramide, “redistribuiamo” e al tempo stesso facciamo l’elezione diretta di tutti.

Sarebbe stato perfetto in questo nuovismo ingenuo degli anni 90, se poi si fosse avuto il coraggio di dire: “Tutti gli altri poteri sono eliminati, non ci sono altri poteri se non quelli di chi è direttamente eletto dal popolo, o il referendum, o una logica di schieramento maggioritario con premio di maggioranza del 40 o del 50 per cento”. Abbiamo deciso per la decisionalità, andiamo alla decisionalità. Restiamo invece in questa dimensione ambigua in cui la storia ci porta verso la poliarchia, cioè verso l’ordinata organizzazione dei poteri, verso una rete multiorganizzativa dei poteri, però al tempo stesso, per ragioni anche psichicamente convenienti facciamo decisionismo, facciamo piramide.

A livello nazionale forse non ce ne accorgiamo, ma a livello regionale l’idea di fare un discorso di questo genere con un decisionismo di elezione diretta, di maggioritario e al tempo stesso con una contemporanea moltiplicazione dei poteri sub-regionali è una cosa per la quale ci vorrebbero altro che due teste, ci vorrebbero due teste da aquila imperiale, perché questo è

il problema del prossimo Statuto della Regione Marche come di tutte le Regioni: ci vuole una cultura della costruzione molto più difficile di quanto si sia pensato fino adesso. Ci vuole una cultura di costruzione forte.

Cito un altro giurista Antonio Baldassarre l'altro giorno, in un convegno ad Assisi ha detto: "Noi continuiamo a pensare che il soggetto-persona, il soggetto-imprenditore o il soggetto-istituzione sia più forte della fenomenologia, invece la fenomenologia oggi è così vincente da mettere in difficoltà l'intenzionalità, la volontà del soggetto". Diceva; "Soros è più lontano da Henry Ford di quanto Henry Ford sia lontano da Lorenzo il Magnifico". Henry Ford fa parte ancora di un primato del soggetto sulla fenomenologia, Soros galleggia sulla fenomenologia e non può fare altrimenti, perché neppure tutte le banche centrali del mondo messe insieme riescono a gestire la fenomenologia della finanziarizzazione, così come tutte le confindustrie mondiali insieme non gestiscono la fenomenologia della globalizzazione, così come tutti i Cnr mondiali insieme non gestiscono lo sviluppo della ricerca scientifica più o meno spontanea di questo periodo. Tutti i processi moderni sono processi di primato della fenomenologia rispetto al primato delle intenzioni, rispetto al primato del soggetto.

Io faccio un mestiere, quello del ricercatore, che in qualche modo mi fa galleggiare o mi dà un ruolo nell'interpretazione della fenomenologia, ma per dieci anni ho fatto il presidente di un organo istituzionale e ho visto quanto quell'organo istituzionale, con tutti i suoi difetti, faceva fatica a gestire una fenomenologia: al massimo abbiamo accompagnato - almeno nei dieci anni in cui l'ho gestito io - fenomenologie, non imposto volontà, perché oggi si governa accompagnando, non si governa comandando. La fenomenologia permette questa capacità di accompagnare, di orientare, di indirizzare, di stare vicino, di dare senso, di dare anima, di sfruttare gli spazi fenomenologici, se esistenti.

Pensare alle Marche. Quali sono le tre grandi fenomenologie delle Marche, oggi, che richiedono una capacità di cultura policentrica, poliarchica, relazionale?

Il vero problema dei poteri oggi non è l'esercizio del potere interno ma la relazione con gli altri poteri. "Non insegno più diritto amministrativo come diritto di un soggetto che gestisce il tutto, insegno diritto amministrativo come diritto della relazione con gli altri poteri". Quali sono i problemi che in questo caso, nella vostra regione si hanno?

Primo, una relazionalità fortissima, fino a incidere sulla identità regionale della relazionalità esterna. Sono tanti anni che ragioniamo sull'identità regionale in confronto al Nord-Est, in confronto alla realtà adriatica, in confronto all'Italia centrale, al rapporto Marche-Umbria. Io ho accompagnato questa tematica molto spesso insieme a Francesco Merloni per decenni, ma oggi è importantissima. Il problema della relazionalità si pone in termini di relazionalità geopolitica, altrimenti si perde l'identità: siete un pezzo di Nord-Est? Forse no. Siete ancora un pezzo di Italia centrale? Forse no. Siete la punta avanzata della direttrice adriatica? Forse sì e forse no. Ma questo è un problema vero, di relazionalità con le altre regioni, in una realtà in cui non possiamo, in questo caso, bypassare il problema per andare a livello europeo. Chi legga una delle ultime esternazioni di Blair in una conferenza a Varsavia, nota che Blair dice: "Non illudiamoci che l'Europa diventerà una super potenza diventando un super Stato; l'Europa diventerà una super potenza se saprà mettere a contributo le 180 regioni che la costituiscono". Questo significa che Blair ha più una concezione relazionale e poliarchia dell'Europa di quanta ne abbiano molti italiani che cercano l'elezione diretta, il voto a maggioranza ecc., per fare il super Stato.

Questo è un aspetto che riguarda la politica regionale, ma una politica regionale fatta dal presidente della Giunta o dal presidente del Consiglio? Dal Consiglio o dalla Giunta? Il fatto vero è che la fanno tutti: la fa la provincia di Pesaro nella sua integrazione con Rimini e con la sua capacità di fare spalla verso il Nord-Est, come la fa la provincia di Ascoli Piceno nel suo rapporto con Teramo, Chieti e Pescara. E il giorno che si riapriranno le frontiere verso Est la faranno i traghettiatori, i porti, gli interporti.

Seconda fenomenologia forte: il fatto che fra le regioni italiane questa sia la più policentrica possibile. C'è una storia di policentrismo delle Marche, una storia antica ma anche una storia recente. Nello Stato Pontificio si diceva "la Marca": San Giacomo della Marca inventore dei Monti dei pegni. Oggi diciamo "le Marche" naturalmente perché il policentrismo esiste ed esiste una tale capacità di fare policentrismo che non è riconducibile neppure alla sola sede del Consiglio regionale. Chi rappresenta il policentrismo? Chi connota, chi intercambia, chi fa da interfaccia fra questo policentrismo così ricco, che va dalle Comunità montane dell'Appennino fino alle realtà dei porti e degli interporti sulla direttrice adriatica? Chi gestisce il policentrismo? Certo, fino a quando facciamo i forum ci siamo tutti, ma dopo? Pensiamo davvero che la spinta alla

piramidalità decisionale in qualche modo permetta di garantire policentrismo, o lo chiude, oppure c'è una compresenza ambigua e pericolosa fra il decisionismo di vertice e il policentrismo? La capacità di decidere, che nessuno vuole negare, e la capacità di rappresentare il policentrismo devono essere costruite insieme, altrimenti non si pensa più, altrimenti si fa soltanto un pensiero di policentrismo di decisione che, non essendo costruito, non essendo messo dentro una costruzione istituzionale, che io dico di poliarchia, finisce per creare solo problemi. Da vostro consulente per lo Statuto, non lascerei sospeso questo problema della compresenza di un policentrismo che non sa dove si rappresenta e di un decisionismo che in fondo va per proprio conto, perché significa mettere lì due mine sott'acqua che un giorno o l'altro esplodono. Affrontare con chiarezza l'equilibrio o la compresenza di questi due elementi, significa, a mio avviso, affrontare seriamente il problema della poliarchia regionale.

Terza fenomenologia: la modifica profonda degli interessi, direi addirittura la molecolarizzazione degli interessi.

Se uno gira le Marche capisce che oggi siamo a un'ulteriore riduzione delle dimensioni d'impresa, siamo all'aumento del lavoro individuale, siamo all'aumento della decisione individuale di vivere come professionista antico, come professionista moderno, come professionista a partita Iva, come professionista al 18 per cento INPS, ma c'è una moltiplicazione della saga individuale che non è più quella né del metalmezzadro né del piccolo imprenditore degli anni 60 e 70. È una saga individuale che vede i suoi interessi rappresentati dove? Non certo - lo dico con qualche tristezza, da ex presidente del Cnel - nelle concertazioni fra parti sociali, perché molto spesso il cittadino ritrova di più il suo interesse in una società assicurativa che gli garantisca la polizza, nella Camera di commercio, nell'ente fiera, nell'ente porto. O lo ritrova nell'autonomia universitaria che gli dovrebbe dare ricerca e formazione, o nell'autonomia sanitaria che gli dovrebbe dare garanzie di sicurezza sociale? Il meccanismo è un meccanismo in cui più si disperde la struttura del mercato del lavoro e la cultura, più si disperde questa caratteristica tipica del mercato del lavoro. Nelle Marche la cosa è evidente: se uno va a vedere solo i dati di un comprensorio come Fano trova un'impresa ogni 9 abitanti. La condensazione non avviene più attraverso i meccanismi tradizionali di rappresentanza, politici, sindacali o associativi ma diventa una partecipazione, una rappresentanza quasi di servizio, gliela dà la polizza integrativa di una società di assicurazione perché gli dà la

polizza di pensione che lui pensa di non avere attraverso l'Inps, o gliela dia la società che gestisce l'interporto perché lui fa l'imprenditore di cabotaggio e ha interessi di un certo tipo.

Questo ragionamento sul costruire una poliarchia che è essenziale per continuare a pensare insieme, sul lavoro di scavo che va portato alla fenomenologia oggi corrente, e sulla fenomenologia che è una fenomenologia che disperde i poteri negli interessi individuali di ciascuno di noi, negli interessi delle singole comunità locali attraverso il policentrismo, verso rapporti relazionali con altre regioni, queste tre cose cosa impongono? Impongono una riflessione sullo Statuto che in qualche modo metta dentro due elementi fondamentali. Il primo, la poliarchia, l'articolazione voluta dei poteri, non lasciati a se stessi. Il secondo, una cultura relazionale, perché soltanto il contrattualismo continuativo, la relazione quotidiana permettono poi di aggiustare la poliarchia, non certo un decreto, una legge o una filza di decreti legislativi successivi a una legge.

La sfida che insieme dovremo fare su questo problema dello Statuto della Regione Marche mi sembra ruotare su questi argomenti e spero che insieme potremo vedere, avvitare, costruire e poi anche pensare.

VITO D'AMBROSIO

Presidente della Giunta regionale delle Marche

Abbiamo visto, con i contributi dei nostri due consulenti, che la strada nella quale ci incamminiamo è più piena di punti interrogativi che di risposte e sarebbe strano che non fosse così, perché la verità è che stiamo cercando insieme di costruire qualche cosa di nuovo che ci aiuti a eliminare o a non incorrere più nei rischi del passato e ad avere soprattutto una risposta forte a quelle che sono le esigenze di società che, complesse quanto siano, chiedono comunque di essere governate e soprattutto chiedono di essere governate in maniera comprensibile, ricostruibile - così traduco il discorso vecchio della trasparenza - e soprattutto chiedono di essere governate in maniera non aggravante i momenti di complicazione, di difficoltà, di ritardi.

Abbiamo di fronte una società che ormai procede ad una velocità tale che qualunque tipo di complicazione viene visto come un dato negativo perché rallenta un processo decisionale i cui significati hanno un significato diverso a seconda dei tempi che impiegano ad essere concretizzati. Questo è l'altro elemento di fondo.

Per fare un esempio abbiamo affidato al Consiglio regionale una proposta di riforma della struttura burocratica della Regione Marche, probabilmente credo che il Consiglio riuscirà a vararla in tempi molto rapidi, ma probabilmente già superata da previsioni, proiezioni che potrebbero essere ancora più veloci, ancora più rapide, delle quali dobbiamo cominciare ad avere conto.

Faccio solo due-tre riflessioni, perché i tempi sono abbondantemente superati, quindi bisogna mantenersi in brevi affermazioni.

Primo, non è pensabile - ma credo che sia banale questo - costruire uno Statuto che non abbia insieme un nuovo regolamento del Consiglio, altrimenti corriamo il rischio di pensare ai massimi sistemi e non pensare ad una esigenza di funzionalità che esiste in tutti gli organismi, anche nel Consiglio regionale.

Secondo, non possiamo perdere il treno di una riflessione che ci viene offerta quasi per caso, perché nemmeno a livello nazionale, dove il tema è molto più affrontato, si è arrivati ad una conclusione soddisfacente su due punti fondamentali, che sono: cosa significa potere di indirizzo da parte del Parlamento nei riguardi del Governo; che cosa significa potere di controllo non solo del Parlamento sul Governo ma anche del Parlamento su se stesso. L'esame della fattibilità delle leggi, il controllo di gestione applicato al momento legislativo è strumento che esiste ma è totalmente sconosciuto

perché non è praticato nell'ambito della nostra esperienza, per cui noi abbiamo leggi nazionali, regionali ecc., che sono di difficile applicazione, di difficile comprensione dove veramente è fondamentale la professionalità dei giuristi, semplicemente perché è una complicazione in più che si pone.

Terzo, diceva De Rita che si governa decidendo, ma ascoltando io aggiungerei, e la cosa difficile del governare è capire fin dove si può e si deve ascoltare, quando si deve decidere e, soprattutto, a che punto una decisione diventa irreversibile e quindi con un carico di responsabilità politica che è ineliminabile e non può essere eliminato.

Circa la poliarchia di De Rita, questa immagine affascinante che dobbiamo a De Rita che, secondo me, se non ci fosse andrebbe inventato per tutto il nuovo che ha portato nel linguaggio e nel modo con cui l'Italia ha riflettuto su se stessa in questi anni, proverei a dire che la poliarchia è la traduzione intelligente di adesso del principio di sussidiarietà, un dato che è stato trovato oltre 700 anni fa da Tommaso D'Aquino e che abbiamo riscoperto adesso con il Trattato di Maastricht. Lo tradurrei ancora di più, dicendo: la gente possa e abbia la possibilità di decidere il più vicino possibile a se stessa. Perché è vero quello che diceva Cassese, che un altro principio terribile è "NIMBY", cioè "produciamo rifiuti, fate le discariche dove volete voi, ma una sopra vento a me non la farete mai", quindi una delle più drammatiche difficoltà decisionali è quella di dove individuare le discariche. Un altro problema, per fortuna passato di moda, era: dove ubicare il carcere di massima sicurezza, dove far passare le linee elettriche ad alta tensione che servono a tutti, però fanno male, e allora "qui no", però comperiamo i telefonini; abbiamo 35 milioni di telefonini e non vogliamo le antenne per gli stessi. Potremmo anche decidere di utilizzarli come fermacarte, e allora dovremmo tornare indietro nella miniaturizzazione, dovremmo averli più robusti e pesanti, ma non possiamo avere 35 milioni di telefonini e nessuna antenna.

Queste sono le contraddizioni che pensiamo di poter risolvere a livello superiore, che poi vanno risolte a livello molto più basso, perché questa è la situazione attuale.

Quali sono i punti su cui rapidissimamente vorrei che ci si fermasse? È necessario avere un bicameralismo anche in ambito regionale? È necessario far diventare quella che già esiste come Conferenza regionale delle autonomie, che è un momento forte di rapporto, di controllo e di reciproca

funzione di stimolo tra esecutivi, anche un attore nel processo normativo-legislativo? Bisogna che il problema ce lo poniamo apertamente. Se è necessario bisogna arrivare a capire come, per evitare dualismi che poi sarebbero micidiali, si può pensare ad una seconda Camera all'interno delle Regioni che non sia un momento di blocco del Consiglio regionale.

Non possiamo pensare di non trovare dei meccanismi che ci consentano di tenere insieme gli interessi e le domande partendo dal presupposto che le risorse sono limitate. Dobbiamo riuscire a capire in quale punto del processo decisionale qualcuno dica ad un Comune "quest'anno a te niente, perché quest'anno abbiamo deciso (Tutti insieme? A maggioranza? A maggioranza qualificata? Questo non lo so ancora, anche se ce ne sono di modelli alternativi) che un certo tipo di investimenti va in un altro settore o in un'altra parte del territorio regionale". Questi sono i problemi che abbiamo sempre di fronte, sia che si governi una Regione come la nostra, sia che si governi una Regione come l'Emilia, sia che si governi una Regione come la Campania o come la Sicilia. Variano, volta a volta, gli strumenti con cui si risponde, ma il tipo di problemi è sempre questo.

Lo dico con la convinzione di un soggetto che ha fatto per anni l'applicatore di leggi: non è importante fare altre leggi, è importante cancellare le leggi, è importante prevedere momenti decisionali nei quali ci siano delle proiezioni, delle prospettive, e allora sì, in quel momento lì, nella programmazione ampia è chiaro che la potestà decisionale non può essere lasciata soltanto a un esecutivo che non abbia comunque, accanto a sé, un potere che possa indirizzare e controllare. Il che non significa che facciamo insieme le cose, questa è un'altra sciocchezza. Non si fanno insieme le cose: ognuno nel suo ambito fa le cose che deve fare, ma tenendo conto che alla fine al cittadino non interessa affatto se ha più poteri il Consiglio o la Giunta, quello che interessa al cittadino, al sindaco e al presidente della Provincia è di avere una decisione in tempi ragionevoli, ed una decisione sufficientemente condivisa, perché una decisione condivisa totalmente è difficile. Ma se riusciamo a costruire dei percorsi nei quali si riesca a raccogliere tutte le esigenze dei territori e si riesca a trovare un metodo per metterle in fila, a quel punto potremmo avere anche un momento di maggiore tranquillità quando si decidono le priorità, le programmazioni vere, grandi, le programmazioni generali. All'interno delle programmazioni generali lo spazio è solo dell'esecutivo, non ci sono altri spazi, altrimenti avremmo una confusione terribile.

Ci stiamo avviando, se non controlliamo bene le cose, in una fase e in un modello nel quale dovremo far fronte a un senso di pesante frustrazione di ruolo dei rappresentanti nell'ambito del potere legislativo, questo è il punto cardine su cui ci dobbiamo misurare, che non è un discorso del potere più o meno. Il discorso è: io che ci faccio qui? Qual è il mio ruolo? Nessuno vuole fare azioni che rimangano nel piano astratto e teorico, ma si vogliono fare azioni che abbiano un'incidenza, una traduzione concreta. Se non diamo una risposta corretta a questo tipo di problema che c'è, che esiste, che corre il rischio di diventare sempre più grave, avremo poi la risposta peggiore di una co-gestione pasticciata. E la co-gestione pasticciata significa che ogni singolo consigliere regionale continuerà più di prima a pensare che il suo territorio in un certo senso lo ha delegato a fare l'assessore-ombra, l'assessore in pectore, quello che decide concretamente "insieme a". Non è questo il percorso, non può essere questo, quindi si tratta di trovare il percorso alternativo e il percorso alternativo non può che essere quello di un momento nel quale si danno linee di indirizzo, un momento nel quale si controlla come queste linee di indirizzo vengono concretamente tradotte nel territorio e nel quale poi si controlli anche la propria azione istituzionale quanto serve e come funziona.

Questi sono i punti cardine su cui, secondo me, dobbiamo ancora lavorare e capire come andare avanti, tenendo conto che dobbiamo e non possiamo non rispondere ad una domanda: che cosa serve di più all'interesse dei territori, a chi abita nei territori, a chi si trova giorno dopo giorno ad affrontare determinate serie di problemi? Quindi non è la costruzione istituzionale astratta quella che ci deve appassionare, ma è il collegamento fra la costruzione istituzionale e quelli che sono poi i concreti bisogni, le concrete esigenze, le concrete soddisfazioni. Nell'ambito di questo possiamo vedere anche di introdurre meccanismi che siano di maggiore e più stringente rapporto e collegamento. Per esempio, uno Statuto che inserisse non solo figure tipo la sfiducia costruttiva "alla tedesca" ma uno Statuto che prevedesse l'istituto della fiducia al Governo che non c'è oggi, lo vedrei con molto favore, perché lì si misura se un Governo ha ancora una capacità di porsi in relazione con una maggioranza di espressioni della rappresentanza.

Questi sono alcuni punti sui quali dobbiamo ulteriormente riflettere e lavorare.

L'ultimo punto riguarda il fatto che lo Statuto non è soltanto un gioco fra istituzioni, deve trovare spazi a rappresentanze di forze sociali, chiamiamo-

le come vogliamo, vediamo come si costruiscono, ma non può essere soltanto un gioco fra istituzioni, pena, come diceva il presidente Minardi nella sua relazione, trasformare ancora di più, allontanare ancora di più la politica dalla vita concreta, trasformarla ancora di più in un gioco fra addetti ai lavori che poi però, quando le cose diventano serie, vengono inesorabilmente abbandonati dall'opinione pubblica e dai cittadini. Una politica abbandonata è una politica perciò stessa rischiosa ed inutile. Ma alternative per costruire una democrazia non ne vedo. Su questi temi, secondo me, dobbiamo andare avanti senza avere paura di affrontare problemi e soprattutto senza avere paura di dire che possiamo ripensare anche ad un modello di Statuto.

SILVANA AMATI

*Presidente della Commissione Statuto
del Consiglio regionale delle Marche*

Trovo molto interessante il dibattito odierno che pone al centro della discussione le tematiche della decisione e della rappresentanza, aprendo un confronto tra i diversi protagonisti della questione, nella nostra regione.

È infatti oggettivo - e tante volte ormai l'abbiamo ricordato - che dopo le trasformazioni legislative degli ultimi anni, tutte finalizzate al rafforzamento del potere esecutivo, è venuto emergendo un disagio delle Assemblee elettive di ogni livello. Un disagio che non può solo restare dichiarato ma che dovrà prevedere una riflessione collettiva, che sia in grado di trasformarsi in atti legislativi concreti, in modo da rimotivare il lavoro di tanti eletti nei Consigli comunali, nei Consigli provinciali e nelle assemblee elettive regionali.

Trovo inoltre importante che sia proprio l'on. Violante, presidente della Camera dei deputati, a concludere questo Forum, perché certo nell'ambito istituzionale è stato suo il contributo centrale più forte a una valorizzazione delle Assemblee elettive, ai fini della costruzione della necessaria ed attesa "democrazia decidente".

Credo sia attinente alla mia funzione di presidente della Commissione regionale per lo Statuto limitarmi ad avanzare una riflessione di quanto di più stretta competenza delle Assemblee regionali.

In questi ultimi mesi è stato un fiorire di incontri e dibattiti sul tema dei nuovi statuti regionali, quasi ci fosse un timore sul poco o sul tanto di autonomia di decisione, che ancora è in capo alle Assemblee legislative regionali, dopo che l'introduzione della modifica costituzionale, con aspetti, alcuni transitori ed altri definitivi, ha praticamente azzerato, *ex autoritate*, gli statuti regionali vigenti.

Certo diversa e certo complessiva era la riforma istituzionale che si attendeva dal Parlamento nazionale.

Oggi dunque, come cita il titolo di questo Forum marchigiano, sembrerebbe che ci si debba - solo per le Regioni e non anche per lo Stato - porre alla ricerca di un nuovo equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo.

Viene dato, tra l'altro, per scontato che i Consigli regionali d'Italia riconfermino la scelta centrale, dichiarata transitoria, dell'elezione diretta dei presidenti delle Giunte e che, quindi, riflettano su come garantire la rappresentanza delle Assemblee in un quadro fortemente trasformato e segnato, in profondità, da una concorrenza tra poteri entrambi ugualmente rappresentativi. Sul punto c'è chi - mi riferisco ad esempio a Silvano Labriola - in un recente seminario interregionale a Bologna, ha notato che,

ad un primo esame dell'articolo 123 della Costituzione sembrerebbe che i limiti degli statuti regionali siano rimasti inalterati.

La nuova formulazione infatti ripropone come limite all'autonomia regionale, proprio quella "armonia con la Costituzione" che non poche incertezze interpretative aveva già suscitato prima della riforma.

In definitiva il limite della "osservanza costituzionale" dovrebbe comportare che le Regioni non altro potrebbero fare se non riferirsi alla vigente forma costituzionale di governo (che è oggi solo quella parlamentare).

Questa macroscopica contraddizione fa rilevare due cose. La prima è che lo Stato centrale non è risultato in grado di riformare se stesso. La seconda è che sino ad oggi l'unica modifica costituzionale apportata, proprio in quanto parziale, risulta necessariamente contraddittoria rispetto ad un quadro di norme, ancora tutto inalterato. Inalterato, si dovrebbe tra l'altro notare, nell'ipotesi più rosea per l'oggettiva difficoltà della tematica e nell'ipotesi meno rosea per l'inespressa volontà di continuare sulla strada di quel gelo costituzionale che, per molti anni, ha prima addirittura bloccato il nascere delle Regioni e che poi ne ha reso il percorso assai difficoltoso e sempre eterodiretto.

Sempre rifacendomi solo ai dibattiti di questi giorni devo notare che anche Lucia Califano, docente di diritto regionale all'università di Bologna, ha fatto presente che nella riforma costituzionale i profili di maggiore ambiguità si collegano alla scelta di indicare l'elezione popolare del presidente della Giunta come soluzione preferita, ma non vincolante per i futuri statuti regionali.

Si tratterebbe di una doppia ambiguità, sostiene sul punto la giurista, in quanto per un verso si consente agli statuti di stabilire modalità di elezione del presidente della Giunta diverse dal suffragio diretto, per l'altro verso si disciplina la sfiducia, che può colpire il presidente, con una normativa così dettagliata, che finisce per non lasciare alcun significativo margine di scelta all'autonomia statutaria regionale.

Il rischio evidenziato, ancora una volta, è quello di una compressione dell'autonomia regionale, che passa attraverso una scelta del legislatore statale in grado di omogeneizzare tra loro le forme di governo regionale.

Interessante, sempre sul tema, è anche l'annotazione relativa al rischio che la riforma degli statuti regionali si complichino ulteriormente quando si debba fare la distinzione tra la normativa "transitoria" e quella della fase "a regime". Qual è dunque il rischio maggiore di tutto ciò? Che sia il

compromesso politico a risolvere di fatto quanto costituzionalmente non si è riusciti a risolvere, con qualche problema, come evidente, per i principi di legalità, che dovrebbero essere il motore di ogni istituzione e la base stessa della rappresentanza. D'altro canto c'è chi sostiene che già, in alcune Regioni si siano eletti assessori esterni, senza che fosse stata prima predisposta una normativa atta a prevederli.

Stupisce tra l'altro la discrasia tra la cultura diffusa nel dibattito politico, tendente a far prevalere il valore della decisione su quello della rappresentanza delle Assemblee, e lo stato del dibattito costituzionale, che lega il distacco dei rappresentanti alla scadenza del sistema rappresentativo.

Tutto ciò sino all'emergere delle derive plebiscitarie e telecratiche e sino alla sconsolante verifica della latitanza, ormai pluridecennale, di quel punto fermo costituzionale senza il quale un sistema non può essere democratico, per l'atteggiarsi, *legibus solutus*, dello stesso potere legislativo ad una perenne e artificiosa propositività.

Anche per la Costituzione dovrebbe valere il principio di "precauzione" che vale per le manipolazioni genetiche, e credo che in questi giorni questo riferimento possa e debba farci riflettere particolarmente.

Faccio l'esempio di un diffuso manuale (che penso tutti abbiano letto), intitolato "Stato della Costituzione", dove, con le firme anche di autorevoli membri della Corte Costituzionale, come Guido Neppi Modona e Gustavo Zagrebelsky, si rintracciano con chiarezza le motivazioni della crisi politica, che portano alla crisi istituzionale e alla posa in opera degli estemporanei strumenti per farvi fronte in qualche modo.

In questo itinerario si parte dalla segnalazione delle difficoltà incontrate dai sostenitori di un nuovo sistema elettorale, che non ha condotto ad una semplificazione del panorama partitico del nostro Paese. L'innovazione normalizzatrice, fondata su due poli moderati ha però condotto ad un innalzamento della posta, con la richiesta di un sistema elettorale ancora più "distorsivo" e di una torsione in senso plebiscitario del sistema politico, attraverso le sollecitazioni volte ad introdurre l'elezione diretta del premier.

Questo è risultato davvero lo strumento considerato atto a omologare l'Italia alle grandi democrazie occidentali, con il tentativo, anche generoso, di perseguire un modello di democrazia di indirizzo, che ha i suoi esempi più chiari nei sistemi inglese e tedesco, in cui la scelta del leader è l'elemento terminale di un confronto di programmi e coalizioni in alternativa fra loro.

A ben vedere purtroppo resta, però, in campo il rischio che possa prevalere un modello di democrazia di investitura, in cui la scelta del leader è svincolata dalla scelta di un programma e di una coalizione, come avviene nel modello americano, troppe volte poi ricordato come modello proprio per le nuove Regioni. Tra l'altro mi sembra che il risultato della modalità delle ultime elezioni in America non sia il massimo dell'esempio di trasparenza.

Mi sembra timore diffuso, tra i costituzionalisti, che possa vincere questa seconda concezione di premiership, cioè un modello sostenuto dalla comunicazione politica veicolata dalla telecrazia, orientato al cesarismo e al plebiscitarismo. Sono proprio queste, infatti, le forme di esercizio del potere, in cui la mancanza di un programma politico diventa un elemento di forza piuttosto che di debolezza.

Resta, dunque, sulle spalle delle Regioni la responsabilità non da poco di sperimentare situazioni normative nuove, delicate e complesse. Si tratta di situazioni normative che aprono comunque la strada alla riflessione sugli istituti necessari per disegnare le nuove istituzioni regionali, ma che imporrebbero tale costruzione entro un quadro istituzionale nazionale armonicamente e complessivamente definito.

Per le Regioni mi riferisco tra l'altro ai nuovi rapporti istituzionali di sussidiarietà verticale con gli enti locali e con la società civile complessivamente intesa, ma per il quadro nazionale, oltre al nodo dell'equilibrio dei poteri mi riferisco anche al nodo della sussidiarietà orizzontale, la cui interpretazione ha aperto, improvvisamente e clamorosamente, in Parlamento una contrapposizione ideologica, potenzialmente assai grave.

All'inizio di novembre abbiamo invitato nelle Marche le Commissioni Statuto presenti in Italia ad un incontro per poter valutare qual era il lavoro da costruire insieme. È nostra intenzione ritrovarci nella prima metà di febbraio con i nostri colleghi per un nuovo appuntamento a Roma che consenta un più vasto confronto sulle questioni in campo e che permetta di dare forza alle Assemblee elettive regionali.

So che la Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali sta ragionando proprio in questi giorni su una sua trasformazione, ormai necessaria per far giocare alle Assemblee legislative, nel quadro nazionale, un peso istituzionale maggiore. Per questo già a novembre è stata inviata una sollecitazione a prevedere, in un organismo modificato, la voce diretta delle Commissioni Statuto, oggi prime interpreti delle nuove carte costituzionali regionali.

Certamente non saranno commissioni tecniche espresse dalla burocrazia regionale a poter essere considerate strumenti idonei a risolvere la rappresentanza di commissioni regionali formalmente costituite.

Mi auguro che il presidente Louvin, che ho salutato con molto affetto e che conosco e stima da anni, che ha anche recentemente evidenziato con forza il malessere delle Assemblee elettive regionali, sappia determinare quella svolta, oggi indispensabile, a far pesare di più le nostre Assemblee.

Sappiano comunque i colleghi della Conferenza che aggiustamenti parziali e non esaustivi lasceranno aperta del tutto la necessità del sorgere di un nuovo organismo di rappresentanza intera dei Consigli regionali, che sia in grado, in questo difficile periodo storico, di far giocare il peso complessivo delle Assemblee.

Consentitemi infine un'ultima riflessione, legata al dato di essere io l'unica donna a presiedere una Commissione straordinaria per lo Statuto.

Oggi sono solo sette le Commissioni straordinarie. In tre di esse non è presente nessuna consigliera regionale. Tre Regioni hanno ciascuna una presenza femminile. Solo nelle Marche siamo in tre.

Il rapporto è dunque di sei consiglieri regionali in sette Commissioni, peraltro organismi fitti di consiglieri, perché di solito le Commissioni sono fortemente rappresentative dei ruppi consiliari.

Resta dunque evidentissima nelle nostre Regioni un'emergenza democratica, un'incapacità di rappresentanza.

Il quadro più generale è poi quello che sono solo 85 le donne elette nei Consigli regionali in Italia nelle Regioni a Statuto regionale, su un totale di 1.071 consiglieri.

Se parliamo di problemi di legittimazione della rappresentanza sarà il caso, anche a livello di Statuti e di leggi elettorali regionali, di ragionare insieme sulla rappresentanza di genere e su come questa sia elemento ineludibile per sostenere il quadro complessivo della rappresentanza e della democrazia in Italia.

DAVIDE FAVIA

*Vicepresidente della Commissione Statuto
del Consiglio regionale delle Marche*

È importante il riferimento alla minoranza.

Non c'è dubbio che pervenire ad un nuovo equilibrio, che sia condiviso, sul rapporto decisione-rappresentanza, vada considerata questione centrale per il buon funzionamento della democrazia, specie in una società complessa come quella contemporanea. Ed è altrettanto sicuro che tale obiettivo sia raggiungibile solo attraverso il dialogo e la massima ricerca di intesa fra le istituzioni e fra queste e le articolazioni della società civile quali associazioni, movimenti civili e la vasta gamma di valori e di interessi di cui la società è portatrice.

Proprio per questo l'argomento avrebbe meritato ben altro spazio e ben altri approfondimenti rispetto alle riflessioni della giornata odierna. Vorrei comunque utilizzare al meglio i pochi minuti del mio intervento "programmato", dedicandoli, in parte alla enunciazione di alcune pre-condizioni generali la cui condivisione mi sembra essenziale per il buon esito della riforma in atto e, in parte, ad una "elencazione" di taluni orientamenti, emersi dal dibattito interno all'opposizione, su aspetti della riforma statutaria strettamente connessi al tema in discussione.

La prima esigenza di ordine generale è rappresentata dal fatto che la sussidiarietà, che è uno dei principi ordinamentali dell'U.E., ma che ancora non fa parte della nostra Costituzione, venga interpretata in modo autentico e quindi fortemente convergente ed attuata in maniera coerente da tutti i protagonisti istituzionali nazionali e locali. Solo così si potrà sperare di superare quel fenomeno tutto italiano della cosiddetta "vischiosità istituzionale" (che oppone al cambiamento difficoltà e resistenze di ogni tipo) e si potrà porre fine all'incredibile intreccio di compiti e competenze nella pubblica amministrazione sulla stessa materia, causa di ritardi inconcepibili e di una insostenibile deresponsabilizzazione collettiva. Aspettiamo a tal proposito con ansia la normativa sul decentramento, sul federalismo, alla realizzazione della quale noi speriamo che siano chiamate le Regioni attraverso delle qualificate rappresentanze di cui facciano parte le Commissioni Statuto.

Una seconda pre-condizione è che, se la nostra Repubblica deve essere fondata sulle autonomie, dobbiamo essere tutti convinti, profondamente convinti, che il senso più autentico dell'autonomia sta proprio in quello dell'autoresponsabilità, per cui chiunque a livello pubblico promuova e realizzi una iniziativa sulla base di una propria decisione, che gli spetti di diritto, assume anche il rischio dell'insuccesso e ne paga le eventuali

conseguenze negative sul piano politico. È ovvio che tutto ciò comporta la disponibilità di strumenti tecnico-giuridici che gli organi deputati al controllo possano attivare efficacemente.

Certamente la stessa società civile non deve esimersi dal seguire costantemente e da vicino l'operato di quella classe politica a cui, con il suo voto si è affidata e dovrà interagire in modo più costruttivo e coeso con le istituzioni.

Infine bisogna prendere atto che in questa nostra epoca gli spazi dell'economia, della conoscenza, delle relazioni si ampliano sempre più con effetti pervasivi sul territorio nel mentre si restringono i tempi utili per la decisione: occorre di conseguenza abbandonare definitivamente la logica tradizionale delle strutture pubbliche verticalizzate, centralizzate e burocratizzate per attestarsi su una logica di rete, orizzontale, di interconnessione e di partnerariato, adottando procedure flessibili, trasparenti e snelle conseguenti e funzionali ad un esercizio di poteri decisionali ed operativi molto diffusi sul territorio.

Mi limito a queste tre pre-condizioni generali (il principio della sussidiarietà, l'autoresponsabilità e la logica di rete) in quanto mi appaiono indispensabili anche durante il comune cammino per le riforme, risulti massima la percezione dello spirito del tempo, nella consapevolezza che una società complessa come la nostra non può più essere governata in modo efficace solo dai luoghi tradizionali della politica.

Vorrei ora porre l'accento su alcuni orientamenti di massima, che la mia parte politica sta mettendo a fuoco, in merito ai nuovi equilibri nei rapporti Giunta, suo Presidente e Consiglio regionale, sulle nuove interrelazioni tra Regione e autonomie locali e funzionali nonché tra Regione e società civile nella sua infinita trama di valori e interessi di cui è composta.

L'elezione diretta del presidente della Giunta regionale, prevista dalla L. Cost. 1/99, non comporta solo, per tale istituzione, la disponibilità di un plus-valore politico che deriva dalla legittimazione popolare, ma sposta fortemente il potere d'indirizzo dall'Assemblea rappresentativa verso l'Esecutivo e da quest'ultimo verso il suo presidente. Inoltre la riforma produce rilevanti implicazioni sistemiche con riferimento sia al nuovo ruolo della Regione nei confronti dello Stato centrale, sia con riguardo alle spinte municipalistiche conseguenti alla trasformazione della forma di governo realizzata negli enti locali nel '93 con l'elezione diretta del sindaco.

Se il dibattito, che è appena gli inizi, sul processo di riforma, confermerà l'orientamento di vedere nell'Assemblea regionale, l'organo legislativo, di indirizzo, controllo e di rappresentanza della società civile - e quindi di forte contrappeso ai poteri della Giunta e soprattutto del suo Presidente - sarà opportuno che all'esigenza di rafforzamento della stabilità dell'Esecutivo faccia eco l'esigenza altrettanto giusta di consentire al Consiglio la disponibilità di strumenti aggiuntivi rispetto alla "mozione di sfiducia" già prevista dalla legge costituzionale.

Mi riferisco, a titolo di esempio, alla possibilità di prevedere nel nuovo Statuto regionale anche una "sfiducia costruttiva" che permetta all'Assemblea (e alla società regionale) di verificare a metà legislatura la coerenza e la congruità dei risultati conseguiti dalla Giunta e dal suo presidente rispetto agli impegni programmatici e, in caso di voto negativo, magari "qualificato", da parte dell'Assemblea, prevedere le automatiche dimissioni del presidente e della Giunta, senza che ciò comporti lo scioglimento del Consiglio.

La seconda metà della legislatura potrebbe essere governata dalla maggioranza qualificata che ha presentato la mozione di sfiducia costruttiva, con un presidente di elezione assembleare.

Altro modo per bilanciare i forti poteri del presidente potrebbe essere quello di contenere l'entità del premio di maggioranza, proprio per aumentare la necessità di consenso dell'Esecutivo nei confronti dell'organo consiliare.

Anche nell'esperienza della democrazia locale sono sempre più numerosi coloro che ritengono improcrastinabile un riequilibrio di funzioni e di poteri degli organismi consiliari rispetto al governante con elezione diretta, pur senza rinunciare agli innegabili vantaggi, sul piano della stabilità e decisionalità che la legge del 1993 ha comportato.

Altro istituto che proporremo e che si potrebbe realizzare è la non appartenenza al Consiglio degli assessori, introducendo però l'istituto della sospensione dal ruolo di "consigliere" per quanto riguarda gli assessori chiamati, che nel caso in cui cessino di essere assessori tornerebbero a fare i consiglieri.

Credo che questo riequilibrerebbe ancor di più i poteri del Consiglio nei confronti del presidente della Giunta.

Vorrei concludere ribadendo la necessità di un forte coinvolgimento degli enti locali nelle scelte regionali, tenendo conto che, con l'affidamento

di principio ai Comuni delle funzioni amministrative, saranno proprio loro a dover attuare i provvedimenti nazionali e regionali in sede locale.

Anche le comunità intermedie - organizzazioni di categoria, associazioni culturali, movimenti e quant'altro la società esprime autonomamente tra il singolo individuo e lo Stato - devono poter essere ascoltate e coinvolte almeno su atti e leggi che li riguardano più direttamente. Una garanzia valida in tal senso, vista la ormai comprovata inadeguatezza dei tradizionali strumenti della "partecipazione", potrebbe essere costituita dalla presenza di una struttura permanente d'incontro e di confronto, come un Consiglio delle autonomie locali, funzionali, sociali e/o di interessi costituiti in associazioni volontarie. Organismo unico in rappresentanza degli enti locali e della società civile con possibilità di incidere, attraverso procedure trasparenti e condivise, sulle proposte e nelle scelte dell'ente Regione.

Ho già accennato in occasione del precedente forum a qualche ipotesi strutturale, ma penso che, anche su questo tema occorrerà lavorare con molta pazienza e umiltà ma con determinazione, se si vuole raggiungere l'obiettivo di rendere più forte la società nei confronti delle istituzioni e dentro le istituzioni e di far finalmente venir meno quella crisi della rappresentanza, che può portare da una parte a un verticismo eccessivo, che non può essere condiviso e dall'altra parte ad un lobbismo che noi vorremmo molto evidente e poco nascosto, proprio per avvicinare con evidenza la società civile alla rappresentanza istituzionale.

VINCENZO GIANNI PLINIO

Presidente del Consiglio regionale della Liguria

Il problema della ricerca di un nuovo equilibrio nei rapporti tra organo esecutivo e organo legislativo, fino ad oggi questione di stridente attualità e tema portante di questo importantissimo forum, risale, come è noto, per le istituzioni regionali almeno all'inizio della passata legislatura. Così come avvenuto per gli enti locali a seguito dell'approvazione della legge 81 del 25 marzo 1993, l'elemento che ha accelerato il processo di crisi si può far risalire alla riforma elettorale regionale del 1995, completata nel 1999 dalla legge costituzionale che ha stabilito l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale.

A poco sono valsi gli interventi che la Conferenza dei presidenti dei Consigli ha svolto sia nei confronti del Parlamento nazionale che delle singole forze politiche per tentare di conservare, in un certo senso, spazi istituzionali maggiori in capo alle Assemblee.

In effetti, anche alla luce della limitata esperienza di questi miei primi pochi mesi di presidente del Consiglio regionale - sono stato, presidente D'Ambrosio, per venti anni sale e anche un po' pepe della democrazia ligure, in quanto per vent'anni consigliere di opposizione - a me pare che il problema non debba essere quello visto, per così dire, in negativo di conservare poteri e facoltà in capo ai Parlamenti regionali bensì, piuttosto, quello di modificare in positivo il modo di essere di questi ultimi e di migliorare la propria funzione, di aumentare cioè, dal punto di vista della qualità, quello che non si riesce ad avere più in termini di quantità.

Gli statuti che nel corso dei prossimi mesi tutte le Regioni dovranno approvare, possono costituire il contenitore in cui i nuovi Consigli potranno trovare una ridefinizione dei compiti e degli strumenti operativi con cui a tali compiti fare fronte.

Un primo elemento che a mio avviso può costituire un punto di forza consiste nella accentuazione della diversità delle funzioni tra organi regionali. Lungi dalla volontà di riappropriarsi di funzioni amministrative, occorrerebbe piuttosto maggiormente distinguere le diverse competenze per far sì che ciascun organo titolare dell'una piuttosto che dell'altra, abbia uguale importanza e uguale dignità.

A differenza di quanto affermato dal prof. Crisafulli nel suo saggio "Il Parlamento come opposizione", secondo cui il sistema parlamentare configura un superamento della cosiddetta "separazione dei poteri", con particolare riguardo ai rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo-amministrativo, credo che il taglio netto operato dalla legge costituzionale

n. 1 del 1999 tra attività legislativa e attività amministrativa vada salutato come un elemento di obiettiva positività.

Occorre consolidare tale tendenza, garantendo da un lato che la funzione legislativa venga mantenuta per intero in capo alle Assemblee regionali, evitando così le possibili tentazioni di creare anche a livello regionale discutibili istituti quali i decreti legge o i decreti delegati. E ciò potrà essere tanto più agevole quanto più verranno individuati percorsi preferenziali per l'esame dei provvedimenti ritenuti urgenti e quanto più si ricorrerà all'uso, da parte dell'Esecutivo, di regolamenti e, dall'altro lato, avendo particolare riguardo al problema - questo sì importantissimo e centrale - della qualità della legislazione. Alcune iniziative al riguardo sono state già assunte da molte Regioni tra cui anche la Regione Liguria.

La riduzione dello stock normativo complessivo attraverso leggi e clausole di abrogazione espressa e il rifiuto di fare ricorso a leggi-provvedimento sono segnali importanti volti a prevenire quello che qualcuno con colorita ma efficace espressione ha definito "inquinamento normativo". Occorrerà andare oltre, istituzionalizzare gli uffici di analisi, di fattibilità delle leggi e fare tesoro della esperienza parlamentare costituita da organismi quali il Comitato per la legislazione, ma anche sistemizzare l'analisi di valutazione ex post delle leggi regionali - una intelligente e interessante sottolineatura a questo proposito la faceva, nella sua prolusione, il prof. Cassese - al fine di verificarne l'impatto, i problemi, la persistente validità, l'opportunità di modificazione.

Questo elemento ci introduce alla seconda delle categorie rientranti nella sfera di competenza dei Consigli, cioè il rafforzamento delle capacità di controllo sull'operato dell'Esecutivo. Ognuno di noi si rende conto che i tradizionali elementi del sindacato ispettivo non bastano più, e occorrerà allora inventare strumenti più efficaci e idonei a verificare nei fatti e non in maniera virtuale l'operato delle Giunte.

Questi sono i risultati a mio modesto avviso da perseguire e credo che siano obiettivi da tutti condivisi. Credo che altrettanto condivisi possano essere gli strumenti per attuarli. A livello statutario gli elementi cardine dovrebbero essere: la riaffermazione della centralità delle Assemblee e della capacità di controllo politico delle Assemblee stesse sulle scelte più generali della Amministrazione regionale; il recupero e il mantenimento della piena potestà legislativa e l'individuazione degli strumenti per il miglioramento qualitativo dell'esercizio della funzione stessa; il rafforza-

mento dei compiti e del ruolo del presidente del Consiglio e dell'intero Ufficio di presidenza cui dovrebbe spettare la funzione di contemperare tempestività di decisione, completezza di dibattito, garanzia per le minoranze. Direttamente collegato a tale esigenza dovrebbe situarsi il riconoscimento espresso di una soggettività giuridica del Consiglio regionale rappresentato dal proprio presidente. Poi, l'istituzione di un ruolo separato e distinto del personale consiliare, alla luce delle specifiche necessità quantitative e qualitative proprie di una organizzazione servente qual è quella che fa capo ai Parlamenti regionali; una autonomia finanziaria e contabile realizzata in un bilancio assolutamente autonomo sul versante della determinazione del fabbisogno e svolta, salvo che per quanto riguarda la quantificazione delle indennità dei membri dell'Assemblea e dei contributi ai gruppi consiliari, attraverso norme regolamentari interne. Limitatamente a quest'ultimo punto, proposte interessanti sono state elaborate dal gruppo di lavoro concernente l'autonomia contabile e del personale, individuato all'interno della Conferenza dei presidenti che è, molto modestamente, da me coordinato. Nel documento presentato, che la Conferenza potrà, anzi dovrà esaminare a tempi brevi, si prende atto del miglioramento normativo intervenuto a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 76 del 2000, fermi restando i principi di garanzia minimi stabiliti dal legislatore nazionale con la legge n. 853, l'intervenuta unificazione della spesa consiliare nella unità previsionale di base che consente una più agevole gestione delle risorse assegnate. Occorre peraltro garantire che tale principio venga inserito nelle leggi di adeguamento e di modifica delle norme in materia di contabilità regionale.

Occorre fin da subito predisporre un'ipotesi di articolato riferito all'autonomia delle nostre Assemblee legislative, da inserire nei nuovi statuti, facendola poi seguire da modificazioni dei regolamenti interni dei Consigli che vadano nella direzione da tutti noi auspicata.

MASSIMO ROSSI

Sindaco di Grottammare

Nei pochissimi minuti assegnati, mi limiterò ad esprimere delle sensazioni e richiamare l'attenzione dell'Assemblea su alcune questioni.

Anzitutto voglio lodare il percorso intrapreso dalla Regione Marche, perché finalmente - lo dico anche sulla base delle sensazioni che ho provato - emergono validi contributi ad un ragionamento importantissimo che deve precludere alla scrittura di regole, che dovranno poi far funzionare la democrazia nelle varie sedi territoriali.

Finalmente si ragiona, dopo strappi e forzature che abbiamo sentito dai canali della comunicazione e non solo, in materia di devolution e di presidenzialismo.

Dico ciò anche se all'inizio ho provato un brivido lungo la schiena - permettetemi questa punta polemica - quando ho sentito sottolineare il passaggio "parlamentari regionali"; il che non sarebbe di per sé niente di male se non evocasse quegli strappi e quelle forzature alle quali facevo riferimento.

Per il resto, invece, i contributi sono veramente ricchi e per questo, da modesto Sindaco di una località di 14 mila abitanti, non mi sento di poter confrontarmi sull'insieme dei temi, vista anche la scarsità del tempo.

Si diceva che la società "corre", quindi bisogna essere capaci di cogliere queste trasformazioni, queste rapide evoluzioni ed adeguare i meccanismi democratici.

Dai contributi che sono venuti è stato detto chiaramente che bisogna avere grande prudenza nel progettare i meccanismi decisionali e occorre distinguere bene la sede della decisione da quella della consultazione.

Bisogna vedere da che parte corre questa società, questo è un elemento importantissimo, perché l'impressione che si ha molto spesso è che "la società" di cui si parla non corrisponde alla società "reale", ma ci si riferisce a meccanismi economici che sfuggono dal controllo politico e sociale, che travolgono le istituzioni e le sedi decisionali della democrazia.

Un'altra cosa che voglio dire è che, sicuramente, in questa necessità di semplificare e di rendere rapide le decisioni politiche, che sono un momento pregnante di democrazia, bisogna far sì che vi sia una semplificazione delle procedure con cui queste si formano, perché a volte ci sono delle consultazioni politiche che assomigliano più a consultazioni burocratiche e non producono nessun effetto concreto.

Allo stesso tempo, però, bisogna stare attenti a non alludere ad una semplificazione democratica intesa come "riduzione democratica".

Ma questo fortunatamente già è stato detto negli interventi precedenti.

È importante, inoltre, quanto è stato sostenuto da Cassese, ma anche da De Rita e dal presidente D'Ambrosio riguardo alla necessità di una chiara distinzione tra le sedi della decisione e quelle della consultazione.

In questo senso è interessante la ricerca di meccanismi e luoghi di consultazione che siano il più possibile rappresentativi della società, anche attraverso lo studio di esperienze democratiche come quella francese che veniva citata. Occorre far sì che se da un lato la decisione avviene nel Palazzo, la consultazione avvenga non solo nel Palazzo, perché, sebbene nel Palazzo si esprimono le rappresentanze, bisogna in qualche modo riuscire ad attivare veri e propri meccanismi di indagine sociale.

Altra sensazione che voglio esprimere, anche in quanto dirigente dell'ANCI, riguarda la novità introdotta nella riforma della seconda parte della Costituzione, con l'introduzione del Consiglio delle Autonomie.

Proprio riferendomi ai ragionamenti che venivano fatti e che condivido, ritengo molto importante prestare attenzione a quale ruolo dovrà avere questo Consiglio e a come dovrà essere composto.

In questo senso è molto importante evitare forzature e "strappi" democratici, attribuendo a questo nuovo organo esclusivamente un ruolo consultivo. E visto che si è giustamente affermato che bisogna distinguere il momento della consultazione da quello della decisione, la composizione dello stesso Consiglio deve essere il più possibile rappresentativa.

Di conseguenza, esso non può essere l'espressione degli esecutivi (dico questo anche se faccio il Sindaco) ma deve essere l'espressione della pluralità politica, che si esprime nell'ambito di un territorio.

Un'altra cosa che mi sta a cuore (perché ne sono rimasto recentemente "scottato") è che, nella fase di programmazione e di legiferazione, la Regione, oltre a non invadere il campo della diretta gestione e dell'amministrazione del territorio, deve lasciare spazi alle autonomie.

Spazi, certamente in un quadro definito.

È successo recentemente - mi riferisco alla legge 23 sull'edilizia scolastica - che si siano stabiliti dei criteri di pianificazioni estremamente rigidi e dettagliati per poi attivare nei territori una consultazione molto burocratica, senza lasciare un minimo spazio alle Province e alle autonomie locali.

Spazi che avrebbero consentito di integrare tale pianificazione in relazione alla specificità dei territori stessi.

Quindi va bene un "quadro" generale ma è essenziale che lascino spazi

definiti per le autonomie, per adattare le azioni alle specificità esistenti nell'ambito del territorio.

Il giudizio di questo percorso e dei contributi ascoltati è, comunque, senz'altro positivo.

Mi riservo, tuttavia, di esprimere, in successive occasioni, un giudizio più compiuto, perché quando si cominceranno a scrivere queste regole dovremo essere in grado di garantire l'effettiva traduzione dei principi che sono stati qui enunciati, secondo me, positivamente.

GUIDO CASTELLI

Consigliere regionale delle Marche

Vorrei fare alcune brevissime considerazioni, tanto più brevi per la deferenza che dobbiamo ai tempi del presidente della Camera.

Anche ascoltando i discorsi e gli interventi molto interessanti, in senso generale, del prof. Cassese e del prof. De Rita, esco rafforzato da una convinzione: non esiste uno statuto buono per tutte le stagioni e non esiste uno statuto buono per tutte le regioni, perché ogni regione ha la sua specificità e uno Statuto della Regione Marche non può non prendere in considerazione il policentrismo, già acquisito, che caratterizza questa regione che, proprio per la sua storia e per le sue tradizioni è una regione al plurale, quindi una regione in cui manca un centro identitario forte, una regione che conta, a fronte di un milione e mezzo di abitanti, qualcosa come 3.400 amministratori. Il problema delle Marche è anche questo: il policentrismo esiste già, quindi è necessario valutare quali sono le regole che possono consentire, per parte regionale, di assicurare a questi 3.400 amministratori di funzionare.

Probabilmente si annette allo Statuto regionale e a questa fase “costituente” un’importanza che merita, ma che probabilmente va oltre quelle che sono delle esigenze che già possono essere messe in cantiere e realizzate dalla struttura regionale. Il nostro problema è come corrispondere ad un territorio che si perde in un tessuto connettivo così composito.

Giustamente il prof. Cassese ricordava il caso dell’alta velocità. Anche noi abbiamo avuto, singolarmente, dei problemi ogni qualvolta si tratti di fare iniziative politiche per lo sviluppo. Tutto ciò che crea problemi sul territorio, tutto ciò che deve essere formato, deve essere costruito grazie al consenso di più persone è difficilissimo da raggiungere nella nostra regione, perché per spostare una panchina nelle Marche, diversamente da quello che accade in altre regioni è necessario formare il consenso di molte persone. Questo non è una debolezza, è una ricchezza, ma allora io sono convinto che la Regione Marche, ancor prima di ipotizzare quello che sarà il nuovo Statuto può da subito utilizzare gli strumenti che ci sono per fare in modo che il rapporto con il territorio sia migliore e sia più efficace.

Credo quindi che in questa nuova architettura si debba tener conto in maniera molto importante del ruolo delle Province, con quegli enti di area vasta che già sono un complemento necessario, utile, esistente dell’attività della Regione. Da questo punto di vista non sono troppo convinto che una Camera delle autonomie locali, che una istituzionalizzazione ulteriore delle presenze istituzionali sul territorio possa essere una soluzione efficace

a quello che è il problema che diceva anche il presidente D'Ambrosio: la gente, il popolo amministrato si aspetta decisioni efficaci, condivise ma che arrivino, in qualche modo. Da questo punto di vista non so quanto una nuova e ulteriore Camera possa corrispondere a questa esigenza. Aumentare il livello decisionale non è essenzialmente un ruolo che possa assicurare un immediato raggiungimento di questo risultato.

Per quanto riguarda il ruolo del Consiglio, è stato detto da molte persone che le assemblee elettive sono in profonda crisi: ogni consigliere comunale, provinciale e regionale si sente in qualche modo alla ricerca, come Godot, del tempo perduto, di un ruolo preciso, di una fisionomia, di un ruolo che rincorriamo giorno per giorno. Credo che, per quanto riguarda soprattutto il ruolo del consigliere regionale, ma anche quello provinciale e comunale, quello che il collega Gianni Plinio ha evidenziato prima - una sistemazione, una configurazione in termini quanto più possibili di autonomia dell'organo-Consiglio - sia sicuramente un buon viatico a questo rapporto, ma soprattutto è necessario che si evidenzino quali sono gli strumenti per i quali un'Assemblea regionale può effettivamente controllare, può effettivamente indirizzare. Questa funzione di indirizzo e di controllo è spesso relegata a una previsione normativa, ma manca, al di là del sindacato ispettivo tradizionale una possibilità effettiva di esercitarla, considerato quello che sarà il nuovo e importante ruolo che le Regioni dovranno svolgere con una immediata relazione con il territorio: il ruolo della fiscalità. Credo che il federalismo vedrà in questo elemento una delle pietre angolari e lì sicuramente il vaglio consiliare dovrà essere regolato e sistemato secondo meccanismi efficaci. In secondo luogo la certezza delle risorse che dal sistema centrale regionale deve essere trasferito sugli enti locali. Più che una Camera delle Regioni, certezze, anche in termini temporali e di sessione legislativa possono aumentare l'appello di una Regione che, nelle Marche, ha il problema di non essere una Regione che storicamente ha una sua identità precisa, ma che, probabilmente, si deve costruire giorno per giorno questo ruolo di centralità che ancora non esiste.

MASSIMO SERI

Presidente del Consiglio comunale di Fano

Esprimo un sentito plauso per l'iniziativa del Forum propedeutico al lavoro di riscrittura del nuovo statuto regionale. Un confronto per un ripensamento nel concepire la politica ed il suo agire, che sta radicalmente trasformandosi.

Questa sperimentazione è ancora più significativa in una realtà come le Marche, regione delle cento città, la regione dai diversi capoluoghi, che non ha una entità storico-sociale unitaria, bensì una pluralità di policentriche culture.

Non a caso unica regione ad avere un nome plurale. Un caloroso saluto a tutti i presenti, al rappresentante della Camera dei deputati on. Violante da parte del mio Consiglio comunale.

Quale può essere il contributo del presidente di un Consiglio comunale in una giornata come questa?

Nel 1990 è partita la stagione delle riforme e lo ha fatto, non a caso, attraverso le autonomie locali che sono dei motori principali del nostro Paese. La riforma ha inciso notevolmente sull'modo di esercitare l'arte del governare: l'elezione diretta dei sindaci, il premio di maggioranza, nel rispetto della proporzionale rappresentanza delle culture nelle comunità, la separazione netta tra organi di governo ed assemblee elettive. Ciò ha consentito, da una parte, evidenti passi in avanti, Giunte più stabili, programmi di media e lunga durata, individuazione concreta dei referenti delle decisioni che si vanno ad adottare. Dall'altra, in alcuni casi, forse troppi, ha visto eccessi di zelo da parte di esecutivi, non capendo fino in fondo la filosofia del cambiamento. Il cambiamento non è arrivato per caso, è la naturale conseguenza della trasformazione della società che ha perso alcuni riferimenti precisi su cui si è basato tutto il sistema democratico del nostro Paese: i partiti. Essi svolgono sempre meno un collegamento tra cittadino e rappresentanti delle istituzioni. Non riescono più a essere laboratorio, raccolta di pensiero, momento di confronto e di elaborazione, non sono più quello specchio reale della società favorendo i personalismi, la personalizzazione della politica. Si è quindi creato un vuoto tra istituzione e cittadino, ed esso va colmato.

Oggi il rapporto è quasi diretto e il ruolo fondamentale devono svolgerlo le Assemblee elettive, purché preparate e messe nelle condizioni di poter lavorare. Hanno appunto il compito di recuperare quel rapporto di fiducia, di rispetto e di dialogo. Purtroppo però devo riscontrare, anche facendo autocritica, che l'evoluzione culturale della classe politica è più lenta di

quella della società. Troppi meccanismi tendenti a conservare se stessi ostacolano gli elementi innovatori rappresentati anche da uomini e donne che hanno difficoltà a farsi ascoltare e ad ascoltare.

Detto questo, condivido la scelta della separazione netta tra esecutivo e consiglio, altrimenti, quest'ultimo subirebbe condizionamenti tali da sminuire il suo ruolo. I Consigli devono essere strumento di ascolto e di monitoraggio, rappresentano l'intera collettività, anche quella parte che non partecipa. Ricordiamoci che è sempre una parte silenziosa, di elaborazione e proposta per indirizzare e controllare l'operato di chi amministra per una ricerca di efficienza, qualità, giustizia, rispetto.

Non sono banalità, sono risultati che ancora la gente attende. Non appartengo alla scuola di pensiero che ritiene i consiglieri espropriati del loro ruolo, anzi penso l'opposto. Reputo giusto considerare l'opportunità che lo statuto opti per la distinzione netta tra esecutivo e consiglio.

Visto il livello qualitativo della platea e la presenza di rappresentanti legislativi, voglio esprimere il mio pare contrario alla possibilità del terzo mandato dei sindaci perché li porterebbe ad essere meno dinamici, meno motivati e forse più interessati.

Abbinerie invece l'elezione dei sindaci e presidenti con i vice onde evitare, quando i primi si dimettono, di dover tornare a nuove elezioni.

Ipotizzerei un'incompatibilità temporanea di quei consiglieri eletti che sono chiamati a ricoprire incarichi assessorili per garantire una maggiore autonomia di pensiero.

Può capitare che la preoccupazione di una esclusione dall'attivismo amministrativo riduca la volontà di iniziativa amministrativa autonoma. Mi rendo conto che non è nobile, ma le debolezze umane sono sempre in agguato ed è irresponsabile non affrontarle e far finta di nulla. È importante recuperare la passione civile e politica nel senso più alto e nobile della parola, fondamentale per rafforzare quel legame con le istituzioni e recuperare un rapporto di fiducia scemato nei confronti degli uomini che le rappresentano, molte volte più attenti a sfide per il potere e distratti alle problematiche dei cittadini. Recuperare un atteggiamento di rigore e rispetto di chi rappresenta le istituzioni, anche nei simboli. Ammiro molto quanto sta facendo il Capo dello Stato.

Altro elemento è far sì che i rappresentanti delle assemblee siano adeguati ai tempi e sempre più preparati ed aggiornati, una società che cresce vuole interloquire con persone all'altezza.

Concludendo, ben vengano questi incontri che possono essere di aiuto per coloro che sono chiamati a trarne la sintesi. Sapendo che la sfida che ci attende è quella che passa per un federalismo che dovrà confrontarsi con la modernizzazione, che eviti il passaggio da un centralismo a tanti piccoli centrismi. Qualsiasi riforma nazionale o locale non la si può intendere senza pensarla in un contesto europeo.

L'Europa dei Comuni, delle autonomie locali, dove si parlano tante lingue, ma che deve parlare lo stesso linguaggio politico.

Questa è la sfida che ci attende, se sapremo vincerla ai vari livelli, sicuramente ci sarà anche una ritrovata fiducia del cittadino.

PALMIRO UCCHIELLI

*Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino
e presidente Upi Marche*

Mi rendo conto che non è facile in pochi minuti esprimere riflessioni di questo tipo, comunque grazie per l'attenzione e per l'invito ad essere qui oggi.

Voglio innanzitutto portare il saluto non solo della mia Provincia ma di tutte le Province marchigiane al presidente della Camera dei deputati on. Violante, che è qui insieme a noi nelle Marche, nella provincia di Pesaro e Urbino, dando per salutati tutti i deputati, i senatori, i consiglieri regionali, le autorità presenti a questo secondo momento di discussione e di dibattito sullo Statuto regionale, sui rapporti fra esecutivi e assemblee elettive, dall'Europa al Consiglio di Casteldelci, uno dei comuni più piccoli della mia provincia.

Voglio dire tre cose molto semplici. La prima è che nessuno di noi è il centro del mondo, ognuno di noi ha compiti, funzioni su cui deve lavorare con il massimo di modestia possibile, cosa sempre più difficile. La seconda è che dobbiamo avere la capacità di governare insieme, al di là delle regole.

Vi sono delle regole non scritte, delle regole della politica e del buon senso. La terza questione, altrettanto importante, è quella di capire la funzione di ognuno di noi, che non è vero non è definita, possiamo precisarla e riprecisarla con gli statuti. Faccio riferimento, per esempio, al nuovo testo unico sui governi locali che devono avere la capacità di lavorare e di cooperare tra di loro, dal governo municipale a quello provinciale e regionale, con un rispetto e una reciprocità nell'azione di governo complessiva, nella funzione di una Regione che ha compiti di governo e dove il Consiglio e la Giunta, pur avendo competenze e funzioni diverse, devono cooperare insieme, in collaborazione.

Tutto questo, dunque, nell'ambito di un rinnovato sviluppo di rapporti e sinergie che devono esistere tra i diversi livelli di governo, per programmare e per governare insieme alla comunità regionale, non avendo l'atteggiamento di chi è responsabile al massimo del governo, mentre gli altri sono altra cosa, altrimenti non andremo lontano.

Abbiamo un'occasione per ridefinire i compiti e i mestieri di ognuno di noi, deve essere un momento fortemente partecipato: 246 Comuni marchigiani, quattro Province, una comunità molto complessa.

O noi ritorniamo al primato della politica, alla capacità di fare sintesi, dentro cui ognuno ha un compito e una funzione ben definiti, oppure aumentiamo noi le conflittualità e questo non è utile al Consiglio regionale che deve fare le leggi. Concordo vivamente con il presidente della Giunta

regionale, il quale dice che bisogna fare delle leggi per abrogare le leggi, bisogna semplificare la vita alla comunità.

Che cosa dicono i cittadini, che non sono qui dentro, di una discussione di importanti personalità su un tema quale questo? Noi dobbiamo avere sempre la bussola attenta al rapporto quotidiano con i cittadini. Attenzione, perché noi dobbiamo avere un occhio che guardi sempre all'esterno, non nel Palazzo, anche quando andiamo ad elaborare gli statuti e a ridefinire i poteri tra la Giunta e il Consiglio. Credo che da questo punto di vista abbiamo bisogno di avere un rapporto forte e solido tra i governi locali, municipali, provinciali e regionali, abbiamo bisogno di avere una partecipazione dei momenti e delle articolazioni della società marchigiana, riscrivendo le regole tutti insieme, rendendole semplici, snelle, comprensibili.

Credo che il presidente della Camera Luciano Violante darà certamente un contributo importante in questo senso, quindi penso che sia valsa la pena, anche questa mattina, ritrovarci tutti insieme qua.

GIOVANNI SERPILLI

Cgil-Cisl-Uil

Il mio intervento esprime alcune esigenze che da tempo ed in più occasioni sono state rappresentate a partire dalla campagna elettorale che ha preceduto la formazione di questa Regione.

Lo faccio per conto di CGIL-CISL-UIL delle Marche, per sottolineare:

- innanzitutto, l'esigenza di partecipare alla costruzione del nuovo statuto, che riteniamo, debba essere il risultato di contributi, che vadano oltre la dimensione istituzionale e che coinvolgano i soggetti rappresentativi della società civile;

- inoltre, l'esigenza di fare passi significativi in avanti nei riguardi dell'attuale modello partecipativo, che si limita alle audizioni, rispetto all'attività del Consiglio, ed al Comitato Economico e Sociale, rispetto all'attività della Giunta.

Per la seconda volta il Forum affronta le questioni dal lato delle Istituzioni delle Assemblee elettive: si tratta di un lavoro di approfondimento utile e necessario soprattutto per quello che dovrà essere il compito dell'apposita Commissione Consiliare.

Abbiamo già detto al Presidente Minardi, che ringraziamo per questa opportunità, che il rapporto tra decisione e rappresentanza ci interessa profondamente.

Bisogna oggi riconsiderare, anche nella nostra Regione, la necessità di dare senso pieno ai soggetti rappresentativi della società civile, per creare una condizione politica perché tutti, partecipando, assumano responsabilità per un progetto di sviluppo economico e sociale condiviso della nostra Regione. Abbiamo richiesto al Presidente Minardi, che ha accolto questa sollecitazione, una occasione specifica per discutere, da nostro lato, da quello cioè della società civile, i temi che sono all'attenzione di oggi; vorremmo discutere, cioè anche di quale modello partecipativo, di quale modello di relazioni, compresa la concertazione, evocata nell'introduzione del Presidente Minardi.

Dobbiamo, inoltre, prendere tutti coscienza della complessività delle attuali società non riconducibili a semplificazioni o ad esclusioni.

Pensiamo ad esempio a quanto pesino ed influenzino i sistemi di comunicazione e le direttive della Comunità Europea rispetto alle decisioni da assumere al nostro livello.

Così come non possiamo ignorare in una funzione costituente, i problemi delle nuove generazioni dall'istruzione, alla formazione, al rapporto con il mondo del lavoro.

Sono solo accenni, l'assicurazione, che ci è stata data, di un Forum della società civile, ci solleva dal compito, peraltro oggi difficilmente espletabile, di entrare nel merito.

Rinviamo, pertanto, a tale appuntamento l'occasione di contributi più circostanziati.

GIUSEPPE RICCI

Vicepresidente del Consiglio regionale delle Marche

Parlerò soltanto per schemi, evitando di approfondire gli argomenti, per lanciare dei messaggi rispetto ai quali vorrei una risposta conclusiva, se possibile, dal presidente Violante.

Il presidente Violante in un incontro con i presidenti dei Consigli regionali svoltosi nel febbraio dello scorso anno definì il Parlamento nazionale e i Consigli regionali “Assemblee legislative nazionali e regionali”. Il prof. Cassese nel corso del primo Forum che abbiamo svolto il 25 ottobre definì i Consigli regionali “Assemblee legislative parlamentari regionali”. Come si calano queste definizioni nel sistema attuale delle regole?

La legge costituzionale n. 1 del 1999 definisce i meccanismi di elezione del presidente, le competenze del presidente, le competenze del Governo e le modalità per la formulazione del nuovo Statuto (tra l'altro dicendo che viene approvato con legge regionale, con un meccanismo abbastanza improprio perché una legge con doppia lettura non è prevista nell'attuale meccanismo di approvazione delle leggi regionali) dicendo che comunque lo Statuto deve essere in armonia con la Costituzione. Io interpreto in armonia: nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, quindi non dei nominalismi che all'interno della Costituzione sono indicati, tanto per riferirmi al termine che individua le Assemblee legislative in Consigli regionali.

In itinere abbiamo anche il nuovo assetto federale dello Stato con il rovesciamento dell'art. 117, competenze legislative dello Stato ben definite, legislazione concorrente ben definita, competenza legislativa generale affidata alle Regioni.

Ad oggi la conseguenza di quello che è già stato approvato, di quello che è in itinere è solo per ciò che è stato approvato, quindi abbiamo Governi forti, con tutti i poteri di un'amministrazione attiva, Assemblee prive di un ruolo e di una funzione ben definiti, tant'è che l'attività maggiore sulla quale siamo impegnati nelle Assemblee regionali, è un'attività di interrogazioni, interpellanze e mozioni. Credo allora che occorra accelerare il processo di trasformazione dei Consigli regionali in Assemblea legislativa, altrimenti il pericolo è che si arrivi, da parte delle Assemblee, a una rivendicazione di ruolo che potrebbe portare ad una scelta successiva di indebolimento della scelta presidenziale che si è fatta con la legge costituzionale 1/99; cioè il ribilanciamento dei poteri porterà ad un'azione di rivalsa nei confronti del presidente e degli esecutivi.

Credo che dalla norma costituzionale derivino già competenze e ruoli indipendentemente dalle modifiche statutarie che possono venire successivamente. La legge 1/99 ha prodotto effetti indipendentemente dal fatto che queste norme siano state, ancora non oggi, recepite dagli statuti. Credo allora che sia necessario, una volta approvata la riforma federale dello Stato, una rapida trasformazione dei Consigli regionali in Assemblee legislative regionali, per semplificare in Parlamenti regionali. Le competenze legislative in questo caso dovrebbero essere articolate - e mi pare di capire che ciò sia condiviso - nelle priorità, rispetto ad un programma generale, che saranno enunciate dal presidente della Giunta in aula all'inizio di ogni anno, nella indicazione di indirizzi di governo da parte dell'Assemblea regionale e nella verifica dell'attuazione degli obiettivi prioritari. Ecco quindi che viene ad essere cancellato tutto quel meccanismo formato esclusivamente da partecipazione al controllo attraverso le interrogazioni e le interpellanze. In questo modo si avrà una spvincializzazione dei Consigli e della interpretazione del ruolo da parte dei consiglieri regionali, la dignità parlamentare con prevalenza degli interessi generali rispetto a quelli dei singoli, quindi rispetto ai problemi frazionati dei collegi elettorali e il raccordo con l'insieme degli elettori, quindi con l'insieme dei cittadini.

Rispetto a questa serie di messaggi che ho lanciato chiedo il conforto giuridico-istituzionale di un'autorevole personalità qual è il presidente Violante.

CESARE CARNAROLI

Sindaco di Fano e Presidente della Lega delle autonomie locali

È sufficiente guardarsi indietro come eravamo ancora appena quattro anni fa per capire quali passi da gigante siano stati fatti in direzione dello stato federalista.

In questo breve lasso di tempo alcuni provvedimenti quali la modifica del rapporto di pubblico impiego, le nuove normative in materia di ordinamento finanziario e contabile, il conferimento di importanti funzioni alle regioni ed agli Enti Locali, i provvedimenti in materia di federalismo fiscale, la profonda riforma dei ministeri, il nuovo ordinamento dei controlli interni hanno rappresentato un vero e reale cambiamento degli Enti locali e dello Stato mai prodotto dal dopoguerra ad oggi.

Il federalismo va inteso come autonomia capace di sviluppare relazioni, capace di sviluppare le proprie risorse, di mettere a frutto le proprie forze in contesti internazionali sempre più difficili, competitivi, dinamici.

Il contrario del processo di separazione, isolamento e di chiusura dentro il proprio confine etnico che sembra aver investito alcune regioni del Nord Italia.

Per noi il federalismo diventa necessità perché solo dentro questo quadro si può sviluppare in modo armonico il binomio decisione-rappresentanza.

La decisione e la rappresentanza devono essere espressione diretta delle comunità locali attraverso le proprie istituzioni che sono le Regioni, Province e Comuni in un proficuo rapporto di sussidiarietà con il Parlamento ed il Governo Nazionale.

In questo scenario Regioni, Province, Comunità Montane e Comuni devono presentarsi come soggetti fondanti della nuova stagione federalista intendendo le regioni come federazioni di città e quindi in istituzioni dedicate a funzioni di legislazione, alta amministrazione e governo politico unitario della dimensione regionale e non a compiti di mera gestione.

Perciò riteniamo essenziale attribuire ai comuni un potere di code-terminazione dei nuovi statuti regionali.

Un'occasione da non perdere per rispondere innanzitutto alla crisi delle istituzioni che si sta trasformando pericolosamente in crisi della democrazia stessa.

Sul piano elettorale il sistema adottato dai Comuni e Province funziona egregiamente e non si capisce per quale motivo non possa essere mutuato anche da altri livelli istituzionali.

L'innesto di democrazia diretta L. 81 (elezione di Sindaci e Presidenti Province e Regioni) in un sistema totalmente rappresentativo ha inequivoco-

cabilmente raggiunto l'obiettivo di abbreviare i tempi di decisione e mantenere contestualmente la rappresentanza delle forze politiche.

Un sistema che funziona e rappresenta l'architrave sul quale poggia tutto il processo riformatore di questi anni.

La responsabilità che lega eletto ed elettori in un sistema di democrazia diretta è stato l'elemento scatenante che ha prodotto una nuova fase politico-amministrativa tra le più esaltanti e la più faticosa della storia repubblicana del nostro paese. Una dimensione faticosa quella dell'amministratore vissuta molte volte in solitudine in particolare dopo la crisi e la frammentazione dei partiti.

Soli, di fronte ad ogni singolo individuo, che rivendica giustamente il proprio diritto di cittadinanza, ma che in molti casi lo confonde con richieste poco nobili o permeandolo di egoismi ingiustificati coi quali comunque ci si deve confrontare. Il vero problema della governabilità (intesa come sintesi tra decisione e rappresentanza) è dato dalla atomizzazione della società che si riverbera negativamente sia nella rappresentanza politica che nelle istituzioni. Senz'altro, regole e meccanismi per meglio definire i rapporti e le competenze tra i vari livelli istituzionali ed all'interno di questi tra i propri organi (Esecutivo-Assemblee) sono importanti, ma torno a ripetere che il vero problema è come le istituzioni riusciranno a ricondurre a unità una società colpita da polimorfismo sociale e culturale. Per tutto ciò ritengo che la politica sia ancora l'unico strumento utile per unire e per portare le varie comunità locali su progetti possibili da attuare. E non ho dubbi sul fatto che la Regione dovrà sempre più svolgere un ruolo politico, utilizzando la rappresentanza già espressa nel consiglio ed attivare attraverso il presidente e l'Esecutivo una funzione concertativa di carattere istituzionale e sociale.

A partire da un progetto di governo l'Esecutivo Regionale dovrà confrontarsi da un lato con i vari livelli istituzionali e dall'altro con tutte le rappresentanze sociali ed insieme al consiglio arrivare a provvedimenti legislativi che siano la sintesi della concertazione. Un lavoro enorme e faticoso ma l'unico possibile per ridare credibilità alle istituzioni e produrre un nuovo comune sentire nelle comunità regionali, condizione essenziale per qualsiasi possibilità di successo di un progetto di governo.

Per gli Amministratori ed i partiti vorrà dire permeare la propria funzione con un nuovo atteggiamento etico, di missione perché solo così le istituzioni che rappresentiamo potranno farsi carico delle emozioni di ogni cittadino.

MARCO MORUZZI

Consigliere regionale delle Marche

La chiarezza e la distinzione dei ruoli tra decisione e rappresentanza è sicuramente uno dei punti chiave per la sollecita ed efficace riuscita del processo delle riforme istituzionali regionali: coniugare la stabilità e l'efficienza dell'Esecutivo con la necessità di una costruttiva e non concorrenziale relazione tra Governo e Consiglio nella distinzione dei ruoli, ma anche nella complementarità. In tema di consultazione e partecipazione: in questi anni ci siamo abituati a svilupparla soprattutto con la concertazione, soprattutto sulle proposte di legge e soprattutto nella fase preliminare alle proposizioni della Giunta - è un terreno su cui credo che la Commissione dovrà molto lavorare, perché, intervenendo, turberemmo degli equilibri o delle abitudini precostituiti. Rafforzamento dell'Esecutivo e del presidente: se non lo affronteremo con l'attenzione necessaria al rapporto Giunta-Consiglio, rischia di essere messo in discussione nella sede di riforma dello Statuto della Regione.

Sono d'accordo su questo con quello che diceva Giuseppe Ricci: credo che le riforme statutarie che affronteranno le funzioni dell'Assemblea non debbano cercare di riguadagnare compartecipazione nelle scelte organizzative e gestionali ma devono invece mettere l'Assemblea in condizioni di meglio esercitare le funzioni proprie, le funzioni di controllo, di impulso, di legislazione secondo la nuova filosofia che vede anche l'Assemblea impegnata sul fronte della programmazione.

Il nuovo Statuto dovrà rafforzare i consiglieri nell'esercizio delle funzioni loro affidate quali primi garanti dei principi statutari e dei diritti dei cittadini che essi rappresentano.

La trasparenza dell'amministrazione, della gestione, il controllo delle scelte, il raggiungimento dei risultati.

Questo è il terreno su cui, a mio avviso, vanno cercati anche nuovi strumenti, per evitare che l'Assemblea ricada nella tentazione della contrattazione delle scelte che competono invece all'Esecutivo.

Bisognerà trovare per i consiglieri anche nuovi strumenti di indagine, maggiori possibilità di accesso alle informazioni anche al di fuori delle amministrazioni che sono diretta emanazione regionale.

Legislazione, partecipazione e controllo sono quindi i temi elettivi del nuovo Statuto sul fronte della ricerca del nuovo equilibrio tra decisione e rappresentanza.

Il nuovo Statuto deve affrontare i tre temi centrali della forma di Stato, delle forme di governo e del sistema politico, facendo avanzare il disegno

strategico dell'Italia federale e avvicinando il nostro Paese ai grandi Paesi europei a struttura federale.

Si è passati da un sistema regionale di carattere istituzionale in cui forte era la centralità delle Assemblee, almeno per alcuni atti e poteri, ad un sistema che deve profondamente rimettersi in discussione, soprattutto se intende mantenere un ruolo specifico e specialistico per l'Assemblea. Un'assemblea con funzioni forti in materia di indirizzo e controllo, conservando quindi la parte più costruttiva del policentrismo che c'è e c'è sempre stato nella nostra regione.

C'è, almeno a mio avviso, una sfasatura sul fronte degli atti consiliari relativi ai fondi europei, dove i grandi atti di programmazione sui quali certamente l'Assemblea dovrà e vorrà dire la sua, sfuggono alla sede assembleare, perché la tempistica, le forme di negoziazione sono nate e costituite più per un'azione bilaterale Ue-Regioni che per un negoziato trilaterale Ue e Regioni nella doppi veste, Assemblea ed Esecutivo.

Su questo negoziato oggi, se da una parte viene esclusa l'Assemblea, consegnandole spesso l'approvazione di pacchetti chiusi, dall'altro lato c'è da rilevare che vengono ancor più esclusi enti locali e gli altri soggetti della rappresentanza, a cui giungono spesso cose fatte e non più modificabili.

Credo che starà alla nostra capacità anticipare quelle scadenze sugli atti relativi ai fondi europei, che noi invece abbiamo sempre - affrontandole nelle sedi assembleari e in tutte le sedi di partecipazione - sempre rincorso, realizzando e predisponendo atti preliminari che mettano in moto meccanismi di partecipazione della società la quale non sia costretta, anch'essa, a rincorrere una scadenza dell'ultima ora in un rapporto con l'Esecutivo o rinunciare a dare il proprio contributo.

Credo che sia importante che al Consiglio, sul tema europeo sia dato uno spazio maggiore, altrimenti questo rimarrà un bilancio regionale, ma sugli strumenti di programmazione europea, che sulla società e sull'economia hanno un effetto talvolta anche maggiore del bilancio, lo spazio sarà troppo contenuto.

A tanti qui dentro preme un rapporto tra Europa e territorio ed è questo a mio avviso un terreno importante su cui fondare l'equilibrio tra decisione e rappresentanza.

Dall'Europa, in passato, abbiamo avuto un grande impulso. Si pensi all'applicazione di un principio di sussidiarietà che oggi è nel nostro DNA, anche se non è nel nostro ordinamento.

Credo che oggi va fatto lo sforzo per ancorare gli statuti regionali anche ai principi recepiti nella Carta europea dei diritti, atto fondamentale per un'unione economica e monetaria che vuole trasformarsi in unione dei popoli, in unione delle autonomie, delle uguaglianze, in una nuova rappresentanza dei doveri e dei diritti dei cittadini europei, tenendo conto che il nostro orizzonte è più ampio di quello nazionale in cui sarebbe pericoloso chiudersi, specie in una fase di globalizzazione e di complessità come l'attuale.

STEFANIA BENATTI

Consigliere regionale delle Marche

Due considerazioni, la prima rispetto all'approccio alle questioni qui poste, la seconda sui contenuti.

L'approccio. Credo che noi dobbiamo vivere questa fase con la consapevolezza che nostro compito è costruire istituzioni adeguate alle esigenze del XXI secolo, cioè un sistema di governo che sappia reggere le sfide della globalizzazione, dei mutamenti tecnologici, delle incertezze e talvolta delle paure che accompagnano il progresso, della necessità di nuove forme di partecipazione.

Permettetemi a questo proposito un rilievo: non indugiamo nel guardare indietro ricordando i bei tempi andati. La logica non è la riappropriazione del potere perduto, delle attribuzioni sottratte alle Assemblee elettive; dobbiamo piuttosto individuare le competenze che oggi sono adeguate al nuovo assetto istituzionale. Superiamo quindi, almeno in termini di elaborazione politica, la conflittualità latente ed esplicita tra Assemblee ed Esecutivi che pure esiste ma rischia di farci scontrare e non collaborare. Parimenti nei rapporti tra Regione ed autonomie locali, non ha certo significato un nuovo centralismo regionale ma non lo ha neppure - passatemi il termine - un nuovo centralismo municipale basato sull'accaparramento territoriale di fette di potere. Ho usato la parola "municipale" non per attribuire colpa ai Comuni ma per evidenziare una tentazione, un rischio che corriamo tutti, dal ministro al parlamentare, dal consigliere regionale a quello provinciale allorché sottolineiamo le ragioni del collegio elettorale dove veniamo eletti prima di quelle delle istituzioni che nel complesso siamo chiamati a rappresentare. È nostro dovere lavorare in sede di Statuto per coinvolgere le autonomie, ma tutti insieme dobbiamo impegnarci per fare realmente del Consiglio regionale il luogo della sintesi. In un mondo che vive sulla globalizzazione, nel settore privato troviamo aziende che prendono il know-how in Germania, la tecnologia in Giappone, la manodopera in India e magari hanno la sede legale in America. Ancora in Italia litighiamo tra istituzioni pubbliche per la sede amministrativa di questo o quel servizio, il distretto sanitario o l'ufficio di promozione turistica per esempio, non rendendoci conto che importante non è la sede ma il servizio che si fa, non l'organizzazione burocratica ma la risposta al bisogno.

Al Consiglio regionale, con la predisposizione dello Statuto, spetta dunque di contribuire a costruire un nuovo assetto istituzionale di governo che tenga conto delle responsabilità di ciascuno, dal livello locale a quello

europeo. Siamo chiamati a smettere di pensare in termini di livelli gerarchici di competenza separati in base al principio di sussidiarietà, per cominciare a pensare ad un sistema reticolare in cui tutti i livelli di governo concorrono a formulare, a proporre, ad attuare le politiche e a verificarne i risultati. E vengo alla considerazione sui contenuti. A metà del 2001 sarà pubblicato il libro bianco sul sistema di governo europeo annunciato dal presidente Prodi fin dal febbraio del 2000. Promuovere nuove forme di governo europeo è una delle quattro priorità strategiche che la Commissione si è prefissa per il suo mandato e anche nell'ambito della discussione sul sistema di governo, quella che in Europa viene chiamata *governance*, si pone il nostro lavoro statutario. Nel mentre ci sentiamo attori di questo progetto di ammodernamento anche delle istituzioni europee, come di quelle nazionali, regionali e locali, credo che possiamo attingere dal dibattito che si è aperto sulla *governance* spunti interessanti di approfondimento. Riporto all'Assemblea le sei aree che sintetizzano il programma di lavoro che nell'ottobre scorso la Commissione europea ha approvato per avviare la riflessione. Sono tematiche importanti per l'Europa, ma possono costituire spunti di lavoro interessanti anche per noi. Ce ne possiamo rendere conto se, ascoltando, sostituiamo il riferimento all'Europa con il riferimento alla Regione. Le sei aree sono: ampliare e arricchire il dibattito pubblico sugli interessi europei; guidare i processi di elaborazione e di attuazione comunitaria; migliorare l'esercizio delle responsabilità europee attraverso il decentramento; promuovere la coerenza e la cooperazione in un'Europa integrata; contributo dell'Unione ad un sistema di governo di portata globale; integrazione e dimensione strategica delle politiche dell'Unione su scala continentale. Non commento, per brevità dell'intervento, queste aree, ma credo che possano essere sicuramente uno strumento di lavoro anche a livello regionale.

La riflessione su questi temi è una delle possibili piste, tra le tante. Ha il merito di proiettare il nostro lavoro su una scala più ampia, una scala internazionale: la prospettiva di approfondire la democrazia, di dare maggiore legittimità alle istituzioni e di rafforzare il reale coinvolgimento dei cittadini nella concezione e nell'attuazione delle scelte che li riguardano.

GIORGIO MESCHINI

Sindaco di Macerata

Anzitutto credo sia doveroso da parte nostra un ringraziamento al presidente Violante per la sua partecipazione odierna, soprattutto per avere assistito a tutti i nostri lavori.

La discussione è stata molto interessante, le relazioni iniziali molto approfondite, quindi in questo poco tempo di riflessione non è facile riorganizzare le idee.

Credo che dobbiamo partire da un'analisi di fondo: che la crisi del sistema politico-istituzionale in Italia non è venuta per caso, è venuta perché c'è stata e c'è una crisi della società, cioè c'è la crisi della rappresentanza, che non riguarda solo le istituzioni Parlamento, partiti, Comuni e quant'altro ma riguarda i sindacati, riguarda le associazioni di categoria, riguarda tutti. È una società che si è evoluta e le istituzioni rappresentative non sono altro che rappresentative di questa nuova società. Si è quindi modificata la strutturazione di questo rapporto.

Un altro mito da sfatare riguarda la conflittualità attuale tra Esecutivo e Assemblee elettive. Ma scusate, ci siamo dimenticati i mesi e mesi di crisi in Regione, nei Comuni, nelle Province, nel rapporto conflittuale tra i consiglieri e le Giunte? Erano mesi e mesi in cui non si lavorava perché c'era un rapporto conflittuale.

C'è una diversità di rapportarsi tra i due enti perché è modificato il rapporto, quindi è necessario per tutti rimettere in discussione il proprio ruolo e la propria veste. È indubbio che prima per i consiglieri c'era un intervento più diretto, la possibilità anche di mettere in crisi, di sfiduciare l'Esecutivo, oggi questo diventa più difficile. E allora dobbiamo riflettere sui ruoli diversi, tra l'altro considerando una differenza sostanziale tra gli enti legislativi che sono il Parlamento e la Regione e gli enti amministrativi che sono il Comune e la Provincia. Sono rapporti completamente diversi. Io ero contrario e resto contrario all'elezione diretta del presidente della Giunta regionale, proprio perché questo mette l'accento sul rafforzamento dell'Esecutivo, quando la Regione ha prioritariamente e principalmente il compito legislativo che è proprio e deve essere proprio di una Assemblea e non di un organismo non assembleare dove vengono rappresentati tutti.

Altra considerazione che faccio riguarda il rapporto tra tutte le autonomie e il Consiglio regionale. Abbiamo il Comitato economico e sociale, la Conferenza delle autonomie, organismi con cui il sistema delle autonomie si rapporta ma con il Governo regionale e non con il Consiglio. Ma il Consiglio ha una facoltà tutta propria che non può essere rappresentata e

mediata solo dal Governo regionale, ma che deve vedere il rapporto diretto tra le autonomie e il Consiglio regionale nella formulazione delle leggi e degli atti amministrativi. Vogliamo chiamarlo Consiglio delle autonomie? Chiamiamolo come ci pare, ma credo che questo sia fondamentale.

Un altro aspetto che volevo sottolineare riguarda il problema del controllo, perché le Assemblee hanno, soprattutto per quanto riguarda le Province e i Comuni, la funzione di indirizzo e di controllo. Per quanto riguarda quelle di indirizzo tutto sommato si sta procedendo abbastanza bene, ma per quelle di controllo c'è una vera difficoltà, perché l'unico modo per il consigliere di svolgere le sue prerogative è quello degli atti ispettivi, cioè interrogazioni e interpellanze, ma non c'è una possibilità di poter incidere su quelli che possa eventualmente individuare come atti non conformi agli indirizzi o alle normative. Qualche volta, purtroppo, capita anche di questo: che gli Esecutivi non rispettano nemmeno ciò che hanno deliberato o fatto deliberare dalle Assemblee elettive in precedenza.

FRANCESCO MASSI GENTILONI SILVERI

Consigliere regionale delle Marche

Un cordiale saluto da parte del gruppo e degli amministratori del Ccd delle Marche al presidente Violante, di fronte al quale non mi lascio sfuggire l'occasione di due valutazioni anche sull'attività parlamentare.

Presidenti Minardi e D'Ambrosio, noi ascoltiamo sempre con grande interesse gli interventi di De Rita e di Cassese, ne ascolteremo altri anche di professori universitari, però vorrei che essi e i professori universitari stessero un po' più a sentire questo dibattito, perché abbiamo bisogno del confronto con loro, anche per le fasi successive.

Spero che nessuno rimetta in dubbio, nelle fasi che stiamo per affrontare, la tripartizione dell'organizzazione del potere. Ed allora salto la fase dei tempi, delle competenze degli organismi; la fase dell'indirizzo e del programma; la fase della decisione strategica; la fase della gestione. Perché lo dico? Per esempio, abbiamo voluto la separazione dirigenti-politici: c'è ancora questa intenzione? Ogni volta i legislatori sembrano ritornare su questa decisione per affievolire il potere dirigenziale, ad esempio. E sui sindaci, su chi decide strategicamente? Io ho presentato una mozione: ritengo che per non fare del "potere della legge" la "legge del potere", la terza legislatura dei sindaci mi pare in questo momento fuori luogo.

Tre riflessioni finali. L'ansia che ci hanno creato gli interventi di Minardi, di D'Ambrosio, di De Rita e di Cassese ci suscita l'interrogativo: chi fa la *reductio ad unum*?

Collegamento tra le assemblee elettive: mi perdonerò Minardi ma io non sono d'accordo, ho qualche diffidenza sui Consigli dei Consigli, sui Consigli delle Assemblee elettive. Noi, come Ccd facciamo una proposta da tempo: basta con il bicameralismo perfetto - ma questo lo dicono in molti - la seconda Camera, si chiami Senato o no, sia eletta, come avviene in Francia, con i grandi elettori che provengono o sono designati dalle Amministrazioni e dalle autonomie locali.

Secondo, unitarietà Assemblea-Esecutivo. Non siamo, almeno al momento, *ictu oculi*, per la contrapposizione dei due soggetti, quindi presidente Esecutivo e Assemblea elettiva o legislativa o dei rappresentanti. Riteniamo che la Regione debba dotarsi di un sistema tipo quello comunale, in cui la maggioranza partecipa al programma ed è fondamento del programma del presidente o del "governatore".

Questo fa bene anche all'opposizione, perché la coalizione che ha perso, non potendo partecipare al programma del presidente, ma avendo partecipato alla *mission* della costruzione di un programma, potrà confrontarlo

meglio con un sistema che non è di contrapposizione per forza ma una contrapposizione quotidiana, legittima, di alternativa sull'attuazione dei problemi.

Si è dibattuto molto sul policentrismo e la politica oggi forte, ha detto bene De Rita, è quella che accompagna la fenomenologia, quindi che non decide "sopra le teste". Minardi ha parlato di democratizzazione progressiva. Noi diciamo che dobbiamo dare forza a pochi livelli di potere, a pochi livelli di elezione, perché - lo diceva Meschini quando parlava di rifondazione di politica - soltanto riducendo al minimo il numero delle Assemblee elettive, quindi Comuni, Province e Regioni - noi siamo fedeli a questo schema, senza tornare a nostalgie del passato con i meccanismi di oggi - si ridà forza alla politica. Con una riflessione molto semplice: quell'"abitare", "vedere", "pensare", "costruire", di cui ha parlato De Rita, non lo introdurrà nessuna legge, non ce lo consentirà nessuna legge se non viene "sentito" nell'intimo e se l'idem sentire non è un valore di tutti.

AMEDEO CICCANTI

Presidente del Consiglio comunale di Ascoli Piceno

Poche e pratiche riflessioni. Si è discusso molto sul momento della rappresentanza e della decisione. Il problema della rappresentanza e della decisione visto dentro le istituzioni è il momento successivo, che serve tutt'al più a correggere il momento della rappresentanza che si forma con il voto. Serve tutt'al più a rendere maggiormente praticabile l'inserimento delle componenti marginali della società civile.

Quando penso alla politica e quando penso, soprattutto, alla rappresentanza, ho in mente il "Primo rapporto sulla povertà" di Ermanno Gorrieri e i due terzi della cosiddetta "società opulenta" e quel terzo che sta fuori.

Quando penso alla rappresentanza in questo contesto mi viene sempre in mente: "se la rappresentanza che con gli attuali meccanismi elettorali è quella della società opulenta, quel terzo chi lo rappresenta?". Anche se si dovessero combinare i momenti della rappresentanza e della decisione nel miglior modo possibile, c'è un problema, che rimane fuori della porta delle istituzioni, con preoccupazioni non secondarie di rottura del sistema, o quanto meno di lacerazioni profonde nella società civile.

Ecco che allora il momento della riforma elettorale, che in questo dibattito è rimasto fuori dal contesto degli interventi, diventa centrale perché è l'elemento genetico che poi crea questi rapporti.

E allora mi pongo una questione: l'attuale legge elettorale che regola il sistema di rappresentanza per le Regioni, per l'Assemblea regionale è un momento da rivedere oppure va bene così? Per me è da rivedere perché ci sono delle aberrazioni che non hanno senso. Pensate al cosiddetto "listino" che produce otto consiglieri regionali che non hanno nessuna legittimazione popolare. Io sono rimasto fuori dal Consiglio regionale con 5.200 preferenze; ci sono consiglieri regionali con zero voti. Questo poteva avere un senso quando, ai tempi di Tatarella, fu pensata questa legge, perché con l'indicazione del candidato presidente ci si preoccupava di poter avere negli esecutivi dei rafforzativi in termini di competenze, non si poteva nominare l'esterno e allora si attingeva dal listino. Ma accanto alla legge 1 del 1999 di riforma costituzionale deve esservi anche un codicillo per riformare la legge elettorale, perché potendo adesso il presidente nominarsi all'esterno, non ha proprio più senso tenere questo tipo di rappresentanza.

Noi dovremmo, secondo alcuni, modificare il listino con il recupero del premio di maggioranza, tenendo conto della graduatoria del consenso. Va bene, ma non dimenticando che questa deve avere una sua localizzazione, perché il sistema di rappresentanza dei collegi provinciali, quantunque

discutibile è l'unico che al momento consente, soprattutto in un organismo di programmazione e di legislazione - qual è ancora la Regione Marche - di avere grande rappresentanza sul piano territoriale, soprattutto per una regione policentrica come le Marche che si pronuncia al plurale e per una regione nella quale certamente Ancona non sta ad Ascoli, Macerata e Pesaro come Roma sta al Lazio, Milano sta alla Lombardia, Torino sta al Piemonte, mentre la Liguria, forse, assomiglia a noi. Certamente noi sentiamo di più questo problema della rappresentanza. Ecco che allora deve rimanere nel recupero elettorale, la rappresentanza territoriale. Ma vado oltre: non pensiate di mantenere l'attuale sistema libero con la preferenza. Oggi abbiamo 16 consiglieri regionali su 40 della provincia di Ancona, tutto il resto delle altre tre province. Abbiamo 30 consiglieri regionali, su 40 eletti negli 8 centri più grossi delle Marche. La marginalità dell'area dell'entroterra, la marginalità di certe situazioni grandi - perché i due terzi del nostro territorio sono nell'entroterra - va recuperata. E allora il discorso dei collegi uninominali con un sistema proporzionale, con il premio di maggioranza - perché quando parlo di proporzionale non nego la maggioranza - è un tema che dobbiamo dibattere ed approfondire.

Vi sarebbero altri temi interessanti di riflessione, ma mi fermo qui.

CATALDO MODESTI

Presidente del Comitato Regionale di Controllo

Un caloroso saluto a tutti i presenti ed in particolare al Presidente della Camera dei Deputati, on. Violante.

Un sincero apprezzamento per la relazione del Presidente del Consiglio regionale Minardi il quale ha ben analizzato la realtà istituzionale evidenziando le relazioni fra i diversi livelli istituzionali; fra i vari organi della stessa istituzione ed il rapporto fra le istituzioni e la società civile.

Mi permetto di aggiungere che forse sarà il caso di andare ancora più avanti nel senso di aggiungere anche il rapporto con il singolo cittadino che sempre meno si sente rappresentato e tutelato dai tradizionali soggetti ed esige un rapporto diretto con i livelli istituzionali e decisionali.

Personalmente appartengo al filone culturale più vicino alle assemblee elettive. Sono molto convinto che l'inderogabile necessità di maggiore capacità decisionale, stabilità dei governi, ecc., non necessariamente deve andare a discapito del ruolo delle assemblee elettive.

Il forte processo riformatore degli ultimi anni che ha riguardato le Regioni e soprattutto gli Enti Locali, purtroppo, è andato a senso unico. Si impone la necessità di una verifica e se del caso anche qualche correzione.

Fatta questa breve premessa generale, vengo al punto specifico che voglio porre all'attenzione della folta e qualificata platea: il tema dei controlli. Tema delicato e che spesso fa "adombrare" gli amministratori poiché nessuno gradisce di essere controllato.

Le Regioni mal sopportano i controlli del governo nazionale e via di seguito. Viste le esperienze passate tali atteggiamenti sono più che giustificati. Io non intendo suggerire metodi anacronistici ed intollerabili di controlli di merito o di natura politica. Pongo un problema. Cosa è avvenuto negli ultimi anni? Elezione diretta dei Sindaci, maggiori poteri agli esecutivi, progressivi indebolimenti del consiglio, distinzione netta dei ruoli tra amministratori e dirigenti/funzionari con l'attribuzione a questi ultimi di funzioni rilevanti e al tempo stesso poco visibili e verificabili da parte dei consigli e soprattutto dai singoli cittadini.

Tutto ciò sarebbe dovuto essere accompagnato da un potenziamento delle forme di verifica e di controllo. Invece, si è verificato l'opposto. La legge 142/90, le c.d. leggi Bassanini e il nuovo T.U. hanno quasi abolito ogni forma di controllo. Il disegno di legge costituzionale sul "federalismo" all'esame delle Camere, in seconda lettura, prevede l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione che appunto disciplina gli organi regionali di controllo sugli atti degli enti locali.

Nulla in contrario se fossero previste forme sostitutive. Qui siamo di fronte allo smantellamento totale di ogni forma di controllo: è un problema di democrazia! In tutti i paesi dell'Unione Europea esistono modi di controllo. In Francia (sistema centralista) ed in Germania (modello federale) i controlli sono ben più pregnanti che nel nostro paese.

Del tutto inaccettabile, poi, è l'attuale normativa che consente alle Giunte di richiedere il controllo su qualsiasi delibera dell'ente (giunta e consiglio) mentre tale facoltà non è riconosciuta ai consigli e tanto meno alle minoranze.

A mio avviso non ha nessuna attendibilità il meccanismo dei controlli interni ed anzi sono un'invenzione di pessimo gusto (chi deve essere controllato nomina e promuove i suoi controllori!).

L'esperienza di pochi mesi alla presidenza del Co.Re.Co. insegna che non sono pochi gli esposti di consiglieri comunali ben motivati e fondati nei confronti dei quali non si può intervenire perché quegli atti non sono soggetti a controllo.

Di questo passo si arriverà ad un proliferare di ricorsi al TAR o alla Magistratura ordinaria con conseguenze ben immaginabili.

Quanto sopra è il mio convincimento rispetto al quadro normativo. Per quanto attiene allo stile di comportamento del Comitato che presiedo, lo stesso è ispirato da una sicura volontà di collaborazione con gli Enti locali. I nostri pronunciamenti vanno nella direzione dell'interpretazione estensiva dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali. Su questioni di rilevanza generale forniamo indicazioni preventive. Segnaliamo agli organi della Regione le normative, che appaiono ormai superate e che al tempo stesso i Comuni sono tenuti a rispettare non senza problemi in termini di efficacia dell'azione amministrativa.

Grazie per l'attenzione e rinnovo il saluto a tutti voi.

UBALDO MARONI

*Presidente del Consiglio provinciale di Ascoli Piceno
e Sindaco di Ripatransone*

Mentre porgo a tutti il mio saluto e quello del Consiglio provinciale di Ascoli Piceno, desidero ringraziare gli organizzatori, in testa il Presidente del Consiglio regionale Minardi, per questo secondo appuntamento del Forum delle assemblee elettive delle Marche: un incontro che vede la partecipazione di autorevolissimi relatori, oltre a quella del Presidente della massima Assemblea elettiva democratica del nostro paese on. Luciano Violante, che desidero ringraziare anch'io per la presenza, nonostante i gravosi impegni di fine legislatura.

L'occasione di oggi è creata per dibattere su un tema di grande interesse per tutta la comunità regionale, e non uso a caso il termine comunità, ed è occasione altresì di confronto assai importante per chi è impegnato in prima linea sul fronte delle autonomie locali.

Decisione e rappresentanza si innestano sul tema delle riforme, un tema centrale, cui le forze politiche sono chiamate a dare una soluzione degna di una democrazia avanzata: attraverso le riforme occorre adeguare istituzioni farraginose, modernizzare servizi burocratici, ravvivare e garantire una partecipazione popolare in modo da diminuire l'allarmante e crescente distacco tra i cittadini e i loro rappresentanti che si concretizza poi con l'astensione.

L'argomento di oggi è particolarmente sentito da chi, come me, nelle vesti di Presidente del Consiglio provinciale di Ascoli Piceno e di Sindaco del Comune di Ripatransone, si misura quotidianamente con l'esigenza di trovare equilibrio tra decisione e rappresentanza, un equilibrio, stando al tema, "nuovo", ma direi anche armonico, avanzato, coerente con il tanto invocato principio di sussidiarietà, che avvicina ai cittadini l'esercizio delle funzioni pubbliche.

Un principio di sussidiarietà che le amministrazioni provinciali devono reclamare non nei riguardi della Regione per acquisire maggiori funzioni, ma anche rispetto ai comuni, alle comunità montane e a tutte quelle associazioni ed organizzazioni, che operano sul territorio in cui ogni ente deve assumersi la propria responsabilità, autonomia ed autogoverno senza che venga meno quel principio di naturale solidarietà, che sorregge la funzione degli enti locali.

Questa è una delle questioni centrali nel delicato percorso per l'elaborazione del nuovo Statuto regionale: la proposta degli autorevoli esperti incaricati non dovrà risultare solo enunciazione di principi, ma ausilio e sostegno per soddisfare i bisogni concreti di tutti i cittadini attuando quella

sorta di decentramento anche decisionale insito nell'avviata riforma delle autonomie, che porta ai livelli più bassi non solo gli snodi dei servizi da erogare: con lo Statuto, è evidente, si darà impulso alla "nuova" forma di governo regionale. La complessità degli elementi da tenere in considerazione si scontra, in qualche caso con le tentazioni di semplificazione.

In primo luogo è indubbio che per allargare la rappresentatività devono essere scritte regole più innovative rispetto al ruolo di ciascun livello di governo nel rapporto con la Regione, anche in relazione ai consistenti processi di decentramento in atto.

Devono essere consolidati i rapporti tra gli amministratori regionali e gli amministratori locali rendendoli più continuativi e realistici, ad esempio attraverso un'audizione non formale delle Commissioni.

Deve essere rafforzato il ruolo ed il peso decisionale degli stessi Enti nelle scelte della Regione, quando non debbano essere addirittura delegate le scelte stesse magari potenziando e trasformando, nella composizione, nelle modalità di funzionamento e nei compiti affidati, le attuali sedi di raccordo tra Regioni ed Enti locali come la Conferenza delle Autonomie e il Comitato d'Intesa. Inoltre vedrei favorevolmente l'istituzione dell'Assemblea dei Presidenti delle province e una più intensa collaborazione tra l'assemblea dei Sindaci e le province stesse: non solo come iniziativa a sensibilità politica, ma come percorso istituzionale formativo degli stessi processi decisionali, quando non arrivare a prelegiferare da parte delle Province. Occorre, su tale versante, tenere in considerazione la necessità di dare voce concreta, oltre che alle realtà locali più consistenti, a quelle demograficamente più ridotte - spesso più deboli - che sono la stragrande maggioranza nelle nostre Marche, statistica alla mano.

In secondo luogo è opportuno definire con maggiore chiarezza i confini dell'esercizio dei poteri dell'esecutivo e dell'assemblea perché dove il confine è incerto c'è chi lo irrigidisce e chi lo scavalca.

Per questo credo ed auspico che diventi effettivo il rafforzamento del ruolo dei Consigli provinciali, che la riforma rimette all'autonomia statutaria e regolamentare degli Enti, ove occorrerà definire con chiarezza l'autonomia organizzativa e finanziaria degli Enti stessi per evitare il rischio di uno scontro tra esecutivo, che rivendica poteri ed assemblea elettiva, che si arrocca a difesa delle proprie prerogative.

In una società avanzata, pluralistica, dinamica, che vive di confronto e nella quale sono elevate la complessità e la conflittualità da disciplinare, le

variabili da individuare, le interconnessioni da razionalizzare sono necessarie; accanto a Giunte che governano i Consigli esercitino realmente un ruolo di elaborazione, di iniziativa, di indirizzo, di verifica e di controllo sistematico ove ogni consigliere assume il proprio ruolo di interlocutore diretto della struttura gestionale.

Un rapporto da chiarire, definire e strutturare consegnando a percorsi definiti quello che oggi avviene soprattutto per sensibilità politica e personale come nel caso della mia Provincia con il Presidente Pietro Colonnella, che ringrazio pubblicamente con Giunta e Consiglio provinciale, per le modalità ed il livello di dialogo, che si è saputo instaurare tra esecutivo ed assemblea.

Occorre pertanto rafforzare il ruolo delle stesse assemblee; preoccupazione che condivido con i colleghi Presidenti dei Consigli provinciali di Ancona, Macerata e Pesaro, con i quali frequentemente mi incontro ed ai quali rivolgo il mio saluto ed il ringraziamento per il percorso che stiamo facendo per dare, al nostro livello, corpo ed anima all'interno dei rispettivi enti al nuovo testo unico delle autonomie locali nell'auspicio di essere capaci di attivare dinamiche alte e non di piccolo cabotaggio. La forza dell'Ente, degli Enti che, in questa fase di transizione, vogliamo contribuire a disegnare e sviluppare deve essere ricercata nel lavoro comune e condiviso tra gli stessi enti, mondo imprenditoriale sindacato, società civile, volontariato.

Un ottimale assetto di rapporti tra esecutivi ed assemblee è anche il frutto, oltre che di adeguate regole istituzionali, anche della correttezza dei rapporti personali. Riportavo poc'anzi il mio caso diretto della volontà di superare le conflittualità artificiose, i personalismi e le strumentalizzazioni, per una scelta di servizio e di responsabilità.

Rispetto ai temi accennati ed ad altri ripeto: la riflessione di oggi è un passaggio opportuno e necessario e speriamo che, oltre al contributo di idee, porti alla realizzazione di un'autonomia e di un federalismo definito e condiviso.

Solo con un confronto ampio ed approfondito, con lo slancio delle proposte di principio lette alla luce delle esperienze sin qui maturate ed alle istanze dei cittadini, è possibile dare una risposta alle aspettative delle nostre comunità locali e dei livelli istituzionali che, come la Regione e con la Regione, operano per la crescita sociale ed economica del nostro territorio ed il progredire del bene comune della comunità marchigiana.

LUCIANO VIOLANTE

Presidente della Camera dei Deputati

Testo non rivisto dall'autore

Vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'invito a partecipare a questo colloquio. Tengo a precisare che se sono qui non è per ragioni di cortesia o di amicizia nei confronti di alcuni di voi. In questa fase il Parlamento nazionale è portatore di uno specifico interesse nella costruzione di un permanente rapporto di cooperazione e di sinergia con le assemblee legislative regionali.

Se mi permettete, su questo punto vorrei evidenziare un punto teorico.

Vorrei partire rispondendo alla questione posta dal Consigliere Ricci.

Noi stiamo costruendo un sistema complessivamente diverso dal precedente e nel quale le regole, che i cittadini devono rispettare, non derivano soltanto dal Parlamento nazionale ma da un complesso di altre fonti. Se queste verranno organizzate in modo sinergico nell'interesse dei destinatari delle regole, ne verranno complessivamente legittimate la politica e le istituzioni.

In caso contrario il problema riguarderà la democrazia. Quattro anni fa abbiamo cominciato a lavorare su questi punti nella prospettiva di raccordo con i Consigli regionali.

È questa la ragione per cui sono qui.

Al momento ci troviamo in una fase abbastanza delicata: il nostro sistema si va trasformando da democrazia dei partiti - il significato del termine "partitocrazia" che il Presidente Minardi ha usato va inteso non in senso degenerativo ma nel senso di "governo dei partiti" - a democrazia delle istituzioni. Questo perché a causa della crisi dei partiti la finalità fondamentale della democrazia dei partiti, che è quella di assicurare il Governo, a un certo punto non è stata più realizzata. Ciò ha comportato che tutto il carico di potere decidente detenuto in precedenza dai partiti si sia riversato sulle istituzioni. Intendo dire che nel sistema repubblicano originario i partiti decidevano e le istituzioni rappresentavano. E le istituzioni decidevano dopo che lo avevano fatto i partiti.

Naturalmente, una volta venuto meno questo sistema, il carico di decisioni si è spostato sulle istituzioni, che non erano attrezzate ad sostenerlo. Abbiamo allora dovuto costruire un sistema complessivo - parlo soprattutto delle istituzioni centrali - che garantisse la decisione. I Comuni e le Province sono stati i primi a dover fronteggiare la nuova situazione: nell'incapacità dei partiti si è cercato di ricondurre la decisione direttamente agli enti attraverso lo strumento dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia.

Abbiamo poi costruito il sistema della elezione diretta del presidente delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e qui si è posto un problema delicato: il governo nazionale è l'unica istituzione di governo ad essere rimasta instabile. Questo è un paradosso ed un punto di estrema delicatezza per le ripercussioni che può avere sul sistema democratico.

Una delle prime questioni da affrontare è quindi quella di garantire al governo nazionale, di qualunque colore esso sia, una stabilità pari a quella delle altre istituzioni di governo, diversamente si genereranno squilibri non governabili.

La fase che attraversiamo si colloca a metà nel passaggio dalla democrazia dei partiti alla democrazia delle istituzioni. Si discute giustamente sulla questione statutaria; io vorrei però sottolineare che la questione dei regolamenti dei Consigli regionali non è indifferente. Possiamo avere ottimi statuti ma se poi mancano i regolamenti dei Consigli il sistema non funziona. So che i regolamenti dei Consigli regionali sono molto vecchi, basati per lo più su una forma di assemblearismo-unanimità. Essi non sono più funzionali perché danno spazio a soggetti di intercettazione e non ai soggetti decidenti.

Mi permetto quindi di sollecitare l'opportunità di riflettere sia sul piano dello statuto che sul piano del regolamento. Bisogna evitare il rischio degli statuti-fotocopia. Questo non significa che si deve giocare tutto sulla necessaria distinzione di ogni statuto dagli altri, ma che bisogna stare attenti al significato dello statuto. Lo statuto serve a dare un governo a un certo territorio e - poiché il territorio delle Marche è diverso, ad esempio, da quello del Piemonte o della Calabria - gli statuti dovranno essere in qualche modo diversi fra loro.

In questo quadro, quando il Presidente D'Ambrosio ha parlato di bicameralismo, mi è corso un brivido per la schiena. Io conosco tutti i problemi del bicameralismo, anche di quello competitivo e non paritario, come quello tra Camera e Senato. Quando la competizione si orienta verso la soluzione di un comune interesse, c'è un vantaggio; quando non è così è un disastro. Discutendo con il Presidente D'Ambrosio ho potuto cogliere il senso della sua osservazione e posso dire di essere d'accordo con lui. Occorre trovare un modo affinché il Consiglio regionale o il governo regionale possano raccordarsi alle altre entità istituzionali. Stiamo attenti tuttavia ad un eccesso di formalizzazione di questa rappresentanza, perché sussiste uno strano paradosso della politica. Quando la rappresentanza è

istituzionalizzata essa perde parte del suo carattere. Quando il sistema per così dire “si mette la cravatta” perde una parte di libertà. È quindi necessario mantenere una certa flessibilità di rapporto per continuare a essere liberi. Alcune Regioni italiane, tra cui la Valle d’Aosta, l’hanno fatto.

Formalizzare qualcosa rappresenta sempre un costo economico oltre a comportare il venire meno di un certo elemento di spontaneità, che in questo genere di cose dovrebbe essere mantenuto.

Un altro punto sul quale credo sia utile soffermarsi è che la forma di governo regionale non deve essere come la forma di governo nazionale. Noi abbiamo un sistema politico parlamentare, ma a livello regionale abbiamo un sistema politico iper-presidenziale. Condivido perfettamente quello che ha detto il Consigliere Ciccanti sul “listino”, anche perché, essendo un “militante” del Parlamento da più di vent’anni, avverto come elemento stridente dell’etica pubblica la situazione di un Consiglio regionale “agganciato” al carro del presidente del governo regionale. Ritengo che si debba inoltre stare attenti a definire il Presidente del Consiglio dei ministri come il “sindaco d’Italia”, perché in questo modo si confondono poteri diversi. Resta ferma la necessità di garantire più forza al Governo nazionale all’interno del Parlamento. Credo che la sfiducia costruttiva, con l’aggiunta dell’obbligo per il nuovo governo di andare al voto entro un anno, sia la strada giusta e coerente da percorrere.

A parte questo, credo che l’attuale sistema iper-presidenziale debba essere corretto. Il sistema presidenziale non è incompatibile con la divisione dei poteri e con una forte rappresentanza, si pensi ad uno dei più forti parlamenti del mondo, il Senato americano, che detiene un vero, forte potere parlamentare. Bisogna solo vedere come organizzare questa forte rappresentanza..

In questo quadro vorrei segnalare alcuni rischi.

Il primo è che non si arrivi ad approvare la legge sul federalismo. È chiaro che il testo presenta dei difetti ma se non verrà approvato mancherà occasione di fare la riforma fino al 2004 o 2005. In agenda ci sono inoltre tante importanti scadenze: le elezioni politiche, l’incontro dei G8, il documento di programmazione economica e finanziaria, la legge finanziaria. Si può prevedere l’inizio del confronto politico sull’assemblea costituente o su una nuova bicamerale. Se si dovesse optare per la via ordinaria, che è la più semplice, dovremo lavorare, insieme alla complessiva riforma federale, alla forma di governo nazionale, alla riforma parlamentare e così via. Il che

vuol dire le Regioni potrebbero restare in questa situazione di limbo e di progressivo svuotamento per altri quattro anni.

Il secondo rischio riguarda il profilo dei conflitti che incombono e che bisogna attrezzarsi a gestire. I conflitti sono in questo caso in parte inevitabili. Se verrà approvata la riforma federale, tutta la materia della legislazione concorrente sarà oggetto di una serie di conflitti senza fine tra consigli regionali e Parlamento nazionale, tra Consigli regionali e Corte Costituzionale. Il dialogo tra Parlamento nazionale e Consigli regionali deve servire anche a creare i canali, le possibilità per cominciare a discutere insieme su quali debbano essere i criteri per fissare la competenza della legge nazionale e della legge regionale. Non è una questione di secondaria importanza.

Un terzo rischio riguarda il mondo produttivo. Quando si arriverà a decidere, ad esempio, che gli scarichi industriali sono tollerati in Lombardia in misura diversa rispetto al Molise e che bisogna fare stabilimenti industriali in base a regole diverse da regione a regione, mi chiedo se gli industriali non decideranno semplicemente di spostare la produzione fuori dall'Italia. Il problema dei costi della legislazione regionale per il sistema produttivo va affrontato con una certa coerenza, diversamente si rischia di rendere il sistema legislativo formalmente perfetto, ma di ledere gravemente il sistema competitivo italiano.

In molte recenti occasioni, alcune delle quali di livello internazionale, mi è capitato di sottolineare la necessità di una sinergia tra Parlamento e Governo. Nel sistema originario, dopo la seconda guerra mondiale Parlamento e Governo erano gli unici due grandi poteri, non ce n'erano altri, come due grandi baobab al centro della savana. Il meccanismo si reggeva sul conflitto o meglio sulla dialettica tra questi due soggetti, a volte con un sistema di paralisi o di blocco reciproco. Oggi però la savana si è trasformata e i due alberi, sede della rappresentanza e della decisione, sono cresciuti. Anche i Consigli regionali decidono ma la differenza è che essi sono circondati da un bosco di alberi più o meno della stessa altezza, anzi a volte più robusti. Da questo punto di vista il problema si sposta dal rapporto tra Parlamento e Governo a quello tra istituzione politica e istituzione non politica. E in questo quadro credo che il Governo abbia il massimo interesse alla valorizzazione della funzione di rappresentanza del Parlamento e dei Consigli regionali perché essi costituiscono la sede per una grande mediazione nel processo decisionale. Altrimenti il Governo

rischia di frantumarsi nello scontro con le grandi burocrazie e i grandi poteri organizzati, che chiedono decisioni settoriali, corporative e frammentarie. In questo quadro la valorizzazione della capacità di rappresentanza è un enorme strumento ai fini del buon governo.

Voglio fissare un punto. La Francia, citata dall'amico Cassese, ha un Parlamento debole. In Francia la Corte dei Conti ha detto che l'amministrazione è allo sfascio. In questo Paese se il Governo fa qualcosa che non piace c'è una forte protesta sociale che si riverbera direttamente sul Governo stesso. Ciò accade perché il Parlamento non ha nessuna funzione di mediazione. In un incontro internazionale a livello europeo ebbi una volta occasione di spiegare che gli italiani avevano pagato una tassa per garantire l'ingresso del Paese nell'Unione Monetaria Europea. I francesi, i tedeschi, gli olandesi erano increduli e mi chiesero come avessimo fatto a farla pagare. Io credo che la mediazione parlamentare abbia un'enorme funzione di ammorbidimento, di *souplesse*, è un grande cuscino ammortizzatore. Questa grande funzione di mediazione della rappresentanza va conservata e valorizzata, perché consente di usufruire dei tempi necessari per ottenere un "ammorbidimento" della decisione e di evitare lo scontro diretto tra società e Governo.

Al riguardo c'è un ulteriore punto di fondo. Nel Parlamento anche le opposizioni, che non sono al Governo, rappresentano i cittadini. Esiste quindi nel Parlamento una rappresentanza di interessi di cui in genere non si tiene conto o si tiene in minor conto a livello di governo. Da questo punto di vista la valorizzazione della rappresentanza è un interesse di chi poi deve assumere decisioni di tipo esecutivo. Altrimenti si finisce per soccombere di fronte agli interessi di carattere organizzato.

In questo quadro sono state prospettate due proposte di soluzione del problema. De Rita ha proposto di organizzare la poliarchia, Cassese ha proposto di articolare i processi decisionali in modo da sentire i soggetti durante il percorso. Non credo che le due proposte siano in contraddizione: si può fare l'uno e l'altro. Peraltro credo che vada ristrutturato anche il processo decisionale per avere una fase di ascolto che precede la fase della decisione.

La cosa peggiore è comunque non decidere. A volte è meglio rispetto al cittadino una decisione non eccellente che una non-decisione, perché la non decisione lascia le cose nell'incertezza e delegittima fortemente le istituzioni politiche.

Noi stiamo seguendo con grande attenzione i processi di mutamento della legislazione. Innanzitutto dobbiamo tenere presente che le condizioni legislative italiane sono sostanzialmente analoghe a quelle di altri Paesi.

I francesi hanno 7.000 leggi ma hanno 100 mila *ordinances d'application*, i tedeschi hanno 8.000 leggi alle quali si devono aggiungere le leggi dei Länder. I problemi che hanno i vari parlamenti, in misura maggiore o minore, sono simili: la velocità di mutamento della società, il problema dell'ordine e della conoscibilità delle regole. Ho coordinato per alcuni anni il gruppo di lavoro dei presidenti dei Parlamenti europei ed è accaduto che alla fine il modello italiano è stato assunto dagli altri Paesi come modello-guida.

La legge nazionale parlamentare è sempre di più la definizione di un'area, con l'indicazione di uno scopo; dentro quest'area si indicano i soggetti che devono intervenire per assumere le specifiche decisioni di volta in volta. Occorre però un diverso sistema di controllo sulle leggi scritte. Ci sono stati in questa legislatura conflitti, anche epistolari, tra Esecutivo e Presidenti delle Camere proprio in ordine al potere delle Commissioni parlamentari sui provvedimenti emanati dal Governo. Su questo punto bisogna riassetare completamente il problema delle fonti. Ma sta cambiando, complessivamente, il contenuto della legge che cerca di collegare i diversi livelli territoriali o funzionali e cerca di organizzare l'insieme dei rapporti che devono svolgersi attorno a quel singolo punto o a quella singola decisione.

Mi pare che oggi le questioni di fondo per gli organi di rappresentanza regionale e nazionale siano le seguenti: primo, limitarsi alle grandi scelte, passare cioè dalla micro alla macro legislazione; secondo, dotarsi degli strumenti per la verifica dei risultati a compensazione della perdita della microlegislazione.

So che c'è una difficoltà a livello nazionale: se si viene eletti da un collegio di 100 mila persone è difficile sfuggire alla microlegislazione. Ma questo aspetto si riequilibra con l'esercizio di un forte potere di controllo sull'operato del Governo, sia dal punto di vista specifico della scrittura delle regole, sia dal punto di vista dell'applicazione che il Governo ha dato a quelle regole.

Credo che occorra costruire il nuovo sistema attorno a questi punti. E devo dire che abbiamo, adesso, davanti a noi la grande opportunità della costruzione della rete delle rappresentanze legislative. Lo spostamento di grandi quote di legislazione sulle Regioni ha un costo economico. Ciascuna

Regione dovrà costituire forti uffici legislativi e dotarsi di suoi consulenti e tutto ciò ha un costo molto alto. Bisogna valutare la questione dei costi, altrimenti si rischia di non potere portare a termine quel che si voleva realizzare.

Il know-how della Camera dei deputati è a Vostra disposizione.

Ma naturalmente non basta, perché è chiaro che ciascuno vuol avere il suo strumento ed è giusto che sia così. Tenete però presente questa disponibilità - vi prego di scusarmi se sottolineo questo aspetto - perché non si può fare leggi senza conoscere e per conoscere c'è bisogno di strumenti, c'è bisogno di sviluppare una tecnica legislativa.

Voi sapete che i Consigli regionali sono più abituati a fare provvedimenti di dettaglio piuttosto che di tipo generale. Passare dal dettaglio alla generalità implica un cambiamento di mentalità, di cultura. A tutto questo gli statuti debbono provvedere, perché attorno a questa questione ruota la legittimazione politica delle istituzioni ma anche la migliore qualità della vita dei cittadini.

Credo che l'obiettivo da conseguire possa essere sintetizzato nella competitività italiana nel sistema dei grandi Paesi del mondo, in cui l'Italia è inserita non solo sul piano economico e produttivo, ma anche sul piano dei valori civili. Ci sono due piani da tenere in considerazione: la qualità della vita e i valori civili. Ma perché la competitività possa essere conseguita c'è bisogno che il sistema complessivo si attrezzi rapidamente attorno a queste nuove esigenze.

Colloqui come quello di oggi sono per me di particolare importanza.

Se lo vorrete la Camera dei deputati sarà a vostra disposizione. E vi prego di considerare l'opportunità insita nel rapporto statuti-regolamenti, tenendo presente che il cuore del regolamento - lo dico perché il Presidente della Giunta regionale ha gestito benissimo la questione dei tempi - è la questione tempo.

L'unica risorsa non disponibile, non elastica e finita dei poteri legislativi è il tempo, tutte le altre sono misurabili, estensibili. La gestione del tempo è il punto fondamentale di un'assemblea democratica. Gestione del tempo vuol dire gestione delle priorità, dei diritti delle minoranze e forte autonomia degli organi dirigenti delle assemblee. Sono punti delicati che si pongono a metà della questione tra regolamento e statuto e attorno ai quali si gioca la possibilità di avere un sistema istituzionale pienamente competitivo.

QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

ANNO VI - N.31 - marzo 2001
Periodico mensile
Reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996
Sped. in abb. postale
art. 2 comma 20/c L. 662/1996
filiale P.T di Ancona

Direttore

Luigi Minardi

Comitato di direzione

Pino Ricci
Fabrizio Grandinetti
Marco Amagliani
Enrico Cesaroni

Direttore responsabile

Carlo Emanuele Bugatti

**Redazione, composizione, grafica
e realizzazione editoriale**

Ufficio Stampa del Consiglio regionale
Maurizio Toccaceli

Corso Stamira, 17, Ancona
Tel. 071/2298295-263 /fax 2076296

Ufficio della Regione Marche di Roma
Via Fontanella Borghese

Stampa

Centro Stampa del Consiglio regionale, Ancona

QUADERNI
PUBBLICATI

- 1
"L'anno di Pechino: i documenti"
- 2
"La scuola-Riforma-Orientamento-Autonomia"
- 3
"Stato Regione Federalismo"
- 4
"Infanzia e Diritti"
- 5
"Cittadini d'Europa"
- 6
"Diritti umani e pace"
- 7
"Dateci voce !"
- 8
"Elette nei Consigli regionali"
- 9
"L'arte del conflitto"
- 10
"Economia globale e dimensione locale"
- 11
"Iter delle proposte di leggi regionale" I
- 12
"Iter delle proposte di legge regionali" II
- 13
"Aids tra utopia e realtà"
- 14
"L'Europa del trattato di Amsterdam"
- 15
"Iter delle proposte di legge regionali" III
- 16
"Le donne raccontano il parto"
- 17
"I segni i sogni le leggi l'infanzia"
- 18
"Elette nei Consigli regionali" (nuova edizione)
- 19
"Ripensando le Marche"
- 20
"Patti chiari"
- 21
"Nonviolenza nella storia"

	22
"Disturbi della condotta alimentare"	23
"Dopo il Trattato di Amsterdam"	24
"La condizione dei bambini immigrati"	25
"Il diritto allo sviluppo nell'epoca della mondializzazione"	26
"Diritti umani"	27
"Verso una conferenza della società civile per la pace, la democrazia, la cooperazione nei Balcani"	28
"Etica ed economia"	29
"Forum delle assemblee elettive delle Marche"	30
"Scienziati e tecnologi marchigiani"	

ALTRE PUBBLICAZIONI DEL CONSIGLIO

"Il giornale del Consiglio" periodico d'informazione

Costituzione della Repubblica
Statuto regionale-Statuto dei lavoratori

Regioni: informazione-federalismo-solidarietà

"Conoscere l'Onu"
Manuale sulle Nazioni Unite
per la scuola media superiore

"Conoscere l'Onu"
Manuale sulle Nazioni Unite per la scuola media

"Conoscere l'Onu"
Manuale sulle Nazioni Unite
per la scuola elementare

L'immagine della donna da Eva a Maria

Agricoltura biologica in Italia: aspetti tecnici,economici e normativi

Le Marche: la mia regione

Catalogo della stampa periodica marchigiana

Donne delle Marche

