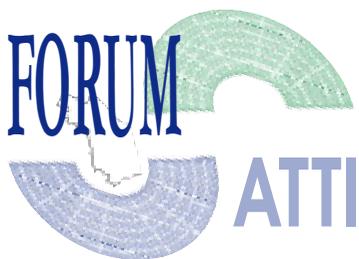




QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE



FORUM DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE DELLE MARCHE

Ancona
26 novembre 2000
Palazzo degli Anziani



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE



Voglio presentare gli atti del Forum di Ancona sulle assemblee elettive delle Marche con le parole di chiusura di tale incontro. Infatti devo ribadire di essere contento dei risultati del Forum, che doveva essere, come è stato, uno strumento per dare e ricevere un segnale.

Il segnale era quello della massima apertura in un processo costituente che non può riguardare pochi, ma che deve riguardare i più, mantenendo distinte le funzioni e le responsabilità, senza che nessuno possa temere di essere espropriato. Siamo consapevoli di essere di fronte a un processo di riforma e sappiamo che una tale situazione può innescare paure e timori. Il segnale che si voleva dare era questo: che ognuno, nel proprio ambito, abbandonasse un atteggiamento difensivo, abbassasse la guardia e si mettesse a disposizione.

Mi pare che questo messaggio è stato espresso in modo molto chiaro, nel senso che dobbiamo tutti sentirci in discussione.

Nessuno esproprierà nessuno, siamo però tutti alla ricerca della convergenza verso un punto di sintesi che deve riguardare l'intero sistema in modo che alla fine esso risulti più funzionale, più efficace, non perché piace a me o a qualcun altro, ma perché è l'unico criterio di valutazione sulla bontà delle riforme che faremo.

Se funzioneremo meglio e saremo più in grado di dare risposte risulteremo capaci di gestire la complessità, che si presenta comunque crescente, indipendentemente dalle volontà semplificatrici che potremmo avere.

Credevo che questo sia un buon segnale, che ci mette nella condizione di continuare a lavorare.

Luigi Minardi

Presidente del Consiglio regionale delle Marche

SOMMARIO

I Sessione

<i>Messaggio di saluto del Presidente della Camera dei Deputati</i> <i>On. Luciano Violante</i>	17
<i>Luigi Minardi</i>	23
<i>Sabino Cassese</i>	31
<i>Renato Galeazzi</i>	39
<i>Giorgio Valentini</i>	47
<i>Maria Assunta Paci</i>	51
<i>Fabio Eusebi</i>	57
<i>Giorgio Marchetti</i>	61
<i>Piero Celani</i>	65
<i>Marco Amagliani</i>	69
<i>Giordano Torresi</i>	73
<i>Luigi Viventi</i>	77
<i>Martino Panico</i>	81
<i>Cesare Procaccini</i>	85

<i>Ugo Ascoli</i>	89
<i>Giuseppe Lucarini</i>	95
<i>Antonio Recchi</i>	101
<i>Vito D'Ambrosio</i>	105

II Sessione

<i>Silvana Amati</i>	115
<i>Giuseppe De Rita</i>	125
<i>Davide Favia</i>	137
<i>Palmiro Uchielli</i>	145
<i>Carlo Ciccioi</i>	151
<i>Oriano Giovanelli</i>	157
<i>Francesco Massi</i>	163
<i>Ettore Fedeli</i>	167
<i>Sabrina Pecchia</i>	173
<i>Giorgio Meschini</i>	177
<i>Guerrino Bonalana</i>	183
<i>Roberto Stecconi</i>	187

<i>Lino Secchi</i>	191
<i>Giancarlo Giaccani</i>	195
<i>Lorenzo Catraro</i>	199

I SESSIONE

*Presiede Vito D'Ambrosio
Presidente della Giunta regionale delle Marche*

Possiamo iniziare i nostri lavori. Dopo la relazione introduttiva del presidente Minardi ci sarà il collegamento in videoconferenza da Roma con il prof. Cassese, che non ha potuto raggiungerci. Successivamente vi saranno gli interventi o contributi come previsto dal programma.

I lavori della mattinata saranno conclusi con una mia breve riflessione. Nel pomeriggio si riprenderà con una riflessione più ampia della presidente Amati che ha il compito di guidare la Commissione speciale per la stesura del nuovo Statuto e dei nuovi patti fondamentali per i cittadini marchigiani.

Questo Forum rappresenta un momento non istituzionale, anche se delle istituzioni, un momento nel quale viene accompagnato il cammino importante di costruzione dello Statuto della Regione Marche, che ha la sua sede nella Commissione istituzionale e nel Consiglio regionale, ma che nel frattempo credo e spero sarà oggetto di riflessione, di confronto, di dibattito in tutta la società marchigiana, istituzionale e non, perché andiamo a scrivere, ad approvare, a costruire il nuovo patto di cittadinanza che a distanza di quasi trent'anni dal primo, del 1971, riscriverà le regole di una istituzione come la Regione e di tutte quelle che sul territorio regionale esistono e che sono cambiate notevolmente in questi trent'anni.

Regole che dovrebbero essere condivise il più possibile, perché quando si scrivono le regole fondamentali è bene che la condivisione sia massima, proprio perché sono alla base della cittadinanza e della convivenza nell'ambito della cittadinanza.

Nel dichiarare aperti i lavori di questo Forum delle Assemblee elettive delle Marche do la parola, per la relazione introduttiva, al presidente del Consiglio regionale Luigi Minardi, che leggerà anche l'indirizzo di saluto inviato dal Presidente della Camera dei Deputati, on. Luciano Violante.

**IL MESSAGGIO DI SALUTO
DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ON. LUCIANO VIOLANTE**

La conduzione dei lavori dell'Assemblea non mi consente di partecipare alla prima seduta del Forum delle Assemblee elettive promosso dal Consiglio e dalla Giunta regionale delle Marche. Me ne dispiace davvero poiché l'iniziativa costituisce un appuntamento importante di discussione e di confronto tra tutte le istituzioni rappresentative delle autonomie locali, chiamate ad essere protagoniste, insieme alla Regione, del processo di riforma statutaria e dell'attuazione del decentramento dei compiti amministrativi.

Le modifiche costituzionali approvate nell'ultimo anno dal Parlamento hanno consentito l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto ordinario, hanno creato un quadro di stabilità di governo e aperto per le Regioni una fase costituente, attribuendo ad esse un'ampia sfera di autonomia statutaria.

Lo statuto regionale dovrà disciplinare i delicati rapporti tra presidente, Giunta, Consiglio, corpo elettorale regionale. Esso dovrà inoltre delineare in chiave moderna la rete dei rapporti tra cittadini, autonomie locali e Regione.

L'autonomia statutaria delle Regioni è una grande risorsa, che consentirà a ciascuna di esse di costruire il proprio assetto istituzionale non secondo modelli rigidamente imposti dall'alto, ma in aderenza alle diverse specificità.

L'unico vincolo posto dalle nuove norme costituzionali è che gli statuti siano in armonia con la Costituzione.

La fase che si apre ora rappresenta, per le Marche e per tutte le Regioni del Paese, un'occasione fondamentale. Il metodo che voi avete scelto per realizzare la riforma statutaria è il segno di una volontà istituzionale, che intende costruire un modello federale regionale capace di ridefinire i diversi livelli di rappresentanza e di decisione politica in funzione dei bisogni dei cittadini.

In questa direzione è importante che il Forum abbia posto tra i suoi obiettivi anche lo studio di nuovi meccanismi di rappresentanza dei soggetti che si sono autonomamente organizzati nella società marchigiana. È questo un modo per dare risposte positive alle domande di libertà e di responsabilità dei cittadini e delle formazioni sociali, che oggi non hanno bisogno di apparati burocratici pervasivi e onnipresenti, ma di strumenti e di servizi pubblici, che li mettano in condizione di sviluppare la loro autonoma capacità di realizzarsi.

L'istituzione del Forum, come sede permanente del dialogo e della discussione tra tutte le istituzioni elettive della regione, pone concretamente le basi per la costruzione di un assetto federale, in cui la Regione sia il luogo della scelta delle linee di politica generale per la società e il punto di riferimento per gli enti locali, che si confronteranno con nuove competenze e nuove responsabilità di gestione.

La fase della riforma statutaria non è un momento di ingegneria costituzionale. L'attività del Forum avvia oggi un percorso di riforma per realizzare un nuovo ordinamento regionale capace di essere strumento di rafforzamento della crescita e dello sviluppo della società e dell'economia marchigiana, che in questi anni hanno consentito alla vostra Regione di conseguire risultati positivi in termini di sviluppo produttivo ed occupazionale, di qualità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche al cittadino e alle imprese.

La sfida che le Regioni hanno di fronte è quella di non cedere alla tentazione di un neocentralismo, ma di definire un'architettura statutaria ove esse si pongono come snodi fondamentali per la costruzione di un moderno sistema democratico.

Trasferire competenze, risorse, responsabilità dal centro alla periferia, secondo il principio di sussidiarietà, significa evitare che le comunità territoriali più piccole, Comuni e Province, si sentano schiacciate dal peso delle comunità politiche più vaste: Regioni e Stato.

Su questo punto si potrà misurare, anche in occasione dell'approvazione degli Statuti, la maturità delle Regioni come soggetti di governo e della rappresentanza.

Alle istituzioni dello Stato spetta il compito di completare il quadro politico-istituzionale complessivo nel quale si colloca l'esercizio dell'autonomia statutaria, come passaggio fondamentale della costruzione del federalismo. Senato e Camera hanno realizzato, sia sul piano della legislazione ordinaria che sul piano della legislazione costituzionale, riforme istituzionali di rilievo, che già producono effetti e conseguenze positive sulla vita dei cittadini. Sul piano del federalismo fiscale si sono fatti notevoli passi in avanti.

Dal 1996 al 1998 il gettito dei tributi propri regionali è passato da 13 mila miliardi a oltre 62 mila miliardi, con un aumento del 320 per cento. Le risorse finanziarie trasferite alle Regioni e agli enti locali nel biennio 2000-2001 ammonteranno ad oltre 15.250 miliardi. La riforma in senso federale

dell'ordinamento della Repubblica costituisce la forma moderna dell'unità nazionale. La realizzazione di un sistema di sinergie tra Governo centrale, governi regionali e locali è la base più solida dell'unità contro ogni tentativo di lacerazione, per la crescita civile e sociale del paese.

Sono questi gli assi portanti del disegno di modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvato dalla Camera il 26 settembre ed ora all'esame del Senato.

Il testo può certamente essere ancora discusso e migliorato. Sarebbe invece sbagliato bloccarne il percorso, perché significherebbe spostare inutilmente di almeno due anni questo traguardo fondamentale per il Paese.

La creazione di un quadro costituzionale omogeneo e coerente impone inoltre che si giunga all'approvazione del disegno di legge sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale. In questa settimana l'Assemblea della Camera è impegnata nell'esame in seconda deliberazione del progetto di legge costituzionale per la sua definitiva approvazione, prima della discussione in aula dei documenti di bilancio.

La capacità di rappresentanza e di decisione si misura oggi, nelle istituzioni parlamentari e in quelle delle autonomie locali, con la capacità di rispondere ad una domanda forte dei cittadini: quella di rafforzare i livelli di governo regionale e locale non per dividere l'Italia, ma, al contrario, per liberarne tutte le energie e tutte le risorse, per renderla più coesa e più competitiva sulla scena europea ed internazionale.

Invio i miei migliori auguri per questa prima riunione di lavoro e per il pieno successo dell'iniziativa.

LUGI MINARDI

Presidente del Consiglio regionale delle Marche

Un saluto a tutti voi ed al prof. Sabino Cassese che ascolta in videoconferenza questo primo Forum delle Assemblee elettive della nostra regione.

Paolo Volponi, una delle migliori espressioni dell'intelligenza e della capacità di analisi espressa dalla nostra Regione, ebbe a sostenere a proposito delle Marche: "Una regione come la nostra possiede un senso, un significato, un valore, se rafforza singole realtà e le inserisce in maniera armonica all'interno di un processo globale di sviluppo." Queste parole tracciano l'obiettivo ed il percorso della nostra azione riformatrice in questa fase costituente della nuova Regione. Siamo infatti certamente di fronte ad una questione più ampia della pur importante riscrittura della sua Carta costituzionale (lo Statuto). Stiamo costruendo una nuova forma originale dello Stato.

Il problema delle riforme istituzionali c'è non da oggi in Italia. È la grande trasformazione sociale, economica, culturale avvenuta negli ultimi trenta anni (tanti ne ha il nostro Statuto) che ci impone oggi di impostare un nuovo rapporto tra la società e lo Stato.

In questi anni è cresciuta nel nostro Paese un'enorme quantità di imprese e di lavoratori indipendenti come in nessun altro Paese avanzato, è avvenuta la scolarizzazione di massa, le donne hanno avuto a disposizione reddito e sapere sconosciuti prima, la famiglia è radicalmente cambiata, il Paese si è laicizzato dalla religione e dalla politica.

Questa società in movimento ha prima demolito vecchi primati, vecchie appartenenze ed identità e oggi chiede nuove forme politiche. Non chiede meno politica ma più politica, pena la crescita della frammentazione e del particolarismo. Chiede però una politica rispettosa, intelligente, capace di ritrovare il suo ruolo, di innescare processi di riforma, di assolvere la funzione di governo dei sistemi, di indicare il cammino percepibile ai più, attraverso il valore aggiunto del progetto.

C'è oggi il rischio che si risponda alla moltiplicazione ed alla dispersione dei soggetti, che ha messo in crisi tutto il sistema della rappresentanza, semplificando il sistema della decisione. L'ingenua convinzione che concentrando la responsabilità sia più facile decidere (senza considerare che le sedi di decisione si trasferiscono sempre più nei mercati finanziari internazionali, come nelle normative europee) c'è indubbiamente stata. È meglio però se iniziamo ad intendere lo spostamento del potere dalle assemblee rappresentative verso gli esecutivi come una necessaria, ma insufficiente

risposta agli elevati livelli di conflittualità dei partiti, che stava minando la stabilità e l'operatività delle Amministrazioni degli anni '80. È più corretto se interpretiamo quanto avvenuto, come una prima parziale risposta alla crisi della rappresentanza; una prima tappa di un processo di riforma che procede a singhiozzo e che deve produrre un originale equilibrio tra decisione e rappresentanza.

C'è oggi anche il rischio che la moltiplicazione e la dispersione dei soggetti produca una matassa sempre più ingarbugliata di autonomie che finisca per rendere il processo decisionale più caotico e dunque più difficile, meno trasparente e coerente.

Tutto questo ci fa ritenere che non si tratta tanto di avviare con la fase costituente, un processo di ingegneria amministrativa, tutta racchiusa dentro le istituzioni, sempre meno sociale. Abbiamo invece l'intenzione di ricercare i suoi legami con i processi reali dell'evoluzione socio-economica e per far questo sappiamo di dover dialogare meglio con la società.

Dovremo, insieme alle associazioni storiche che risentono della più generale crisi della rappresentanza ed al nuovo associazionismo, dare prova di creatività, che va al di là, ovviamente, della convocazione del Forum delle Assemblee elettive.

Non intendiamo assegnare il compito della riscrittura a dei tecnici che possono darci un prodotto valido per le Marche, come per la Lombardia o per la Sicilia, ma intendiamo avvalerci di tecnici, che ci aiutino in questo processo di interpretazione della società marchigiana e delle sue specificità. Perciò non vogliamo una stesura fatta da "illuminati", cui far seguire la rapida audizione di alcuni soggetti per adempiere formalmente ad un dovere democratico.

Nella costruzione della nuova Regione e nella definizione dei nuovi rapporti tra Regione e sistema delle autonomie locali, noi vogliamo realizzare un modello che bene interpreti il sistema marchigiano nelle sue peculiarità. Vogliamo per questo partire dalla sua conoscenza, per scrivere, poi, quelle norme che ci permettano di interpretarlo meglio. Vogliamo preparare un vestito su misura, adatto alla società marchigiana, non un vestito qualunque.

Vogliamo lavorare perché, in questo processo, maggioranze e minoranze si pongano lo stesso obiettivo positivo, di concorrere a scrivere uno Statuto in cui si possa riconoscere la gran parte dei marchigiani che sono i veri destinatari delle riforme.

Garantire ai cittadini una migliore certezza del diritto ed un più facile accesso alle opportunità, favorire la crescita della fiducia in se stessi ed il desiderio di autoorganizzazione, prevedere nuovi meccanismi di rappresentanza degli interessi, di cui sono portatori i vari soggetti presenti nella società marchigiana, sono alcuni degli obiettivi da raggiungere. Così potrà migliorare anche il rapporto tra le istituzioni e la società in questa nuova fase del Paese.

Vogliamo evitare, ovviamente, un processo che divida i soggetti in “riformatori” (la Regione ed i suoi organi) ed in “destinatari della riforma” (il sistema delle autonomie e la società civile marchigiana) per compiere invece un percorso il più possibile partecipato, con il supporto di alcune competenze indispensabili. Alcune sono state già individuate, sono con noi oggi e saranno messe a disposizione anche della Commissione Statuto, che per suo conto deciderà ulteriori competenze da attivare, in modo da costituire un buon gruppo di lavoro.

L’augurio è che alla fine di questo processo, oltre a scrivere lo Statuto avremo anche più chiara la conoscenza della nuova Regione, della direzione di marcia della sua evoluzione e questo sarà utile anche per l’azione di tutta la classe dirigente impegnata nel governo complessivo del modello marchigiano. In tal modo avremo creato un Ente effettivamente capace di essere al servizio delle comunità marchigiane.

Abbiamo ritenuto che condizione indispensabile per fare le riforme fosse la costruzione dell’alleanza delle autonomie. Comuni e Province hanno conquistato un elevato grado di fiducia dei cittadini ed acquisito una più forte personalità, che va riconosciuta e valorizzata. Sono una vera risorsa istituzionale, anche se è difficile rappresentarli in un unico sistema omogeneo. Quella decina di Comuni principali della regione hanno infatti, personalità ed interessi ben diversi rispetto agli oltre duecento Comuni piccoli e piccolissimi, che compongono l’intera regione. Tutti i Comuni inoltre, stanno costruendo le reti per rappresentare meglio gli interessi del proprio territorio, indipendentemente dai confini amministrativi della propria provincia e della regione.

Rappresentare in modo equilibrato l’insieme di questi fenomeni, l’intero sistema delle autonomie e la giusta articolazione di questo con la Regione sarà dunque un compito impegnativo. Far convivere tutte queste autonomie istituzionali (ma anche quelle funzionali) richiederà un lavoro decisamente innovativo che ci obbligherà, di fronte alla moltiplicazione dei centri di

legislazione, alla produzione di testi unici semplificativi. Sarà necessario definire funzioni, competenze, responsabilità non solo tra i vari livelli del sistema politico, ma anche tra i diversi ambiti (rapporto tra politica ed economia - non solo tra pubblico e privato ma fra iniziativa pubblica e distretti per esempio -, rapporto tra tecnica e politica, tra scienza, tecnica e religione).

Noi vogliamo creare le condizioni che permettano a Regione e sistema delle autonomie locali di stare attorno ad unico tavolo per cercare su tali problemi le soluzioni possibili e utili a costruire una sintesi, ritenendo l'azione di chi intende fare da solo, pericolosa per l'intero processo riformatore. Abbiamo per questo pensato al Forum, che non è una nuova istituzione. È il luogo nel quale si incontrano i rappresentanti del sistema delle autonomie locali con i consiglieri regionali, con i rappresentanti marchigiani nei Parlamenti nazionale ed europeo (cercheremo di rendere compatibili le prossime riunioni con il loro lavoro parlamentare) per scambiarsi le idee su tutte le questioni che interessano la fase costituente.

Per lo Statuto sarà, ovviamente, il Consiglio regionale a decidere sulla base dei lavori preparatori della Commissione straordinaria per lo Statuto.

È superfluo, però, scambiarsi delle idee in un momento in cui tutti sono presi dalle cose da fare? È banale che ci ritroviamo per ascoltare il punto di vista delle varie forze politiche? Dei vari rappresentanti delle istituzioni? Dei territori sulla forma originale che deve assumere il nuovo modello regionale nel nuovo modello statale? Crediamo che questo sia il vero punto di partenza e che la discussione potrà essere utilissima anche per tutti i componenti della Commissione Statuto.

Il nostro lavoro si interseca, ovviamente, con il processo nazionale (c'è una riforma in discussione in Parlamento riguardante il Titolo V della Costituzione che tutti conoscete) e con il processo di costruzione dell'Europa. Le Regioni sono già diventate interlocutrici della Commissione e del Parlamento europeo ed è evidente che la nuova Regione dovrà sempre più essere pensata dentro questo spazio geopolitico più ampio.

Per restare in Italia è chiaro che il risultato della discussione in corso inciderà sul nostro processo, perché se sarà approvata questa riforma avremo la possibilità di essere molto più innovativi di quanto non sarà se il Parlamento non produrrà alcuna riforma. È chiaro che la nostra discussione sarà condizionata da questo. Credo - ma questa discussione dovrà essere fatta in seguito - che noi dovremo produrre comunque in tempi non

lunghissimi, una riforma dello Statuto impegnativa, modulando l'architettura federalista all'esito della riforma del titolo V della Costituzione.

Cosa diversa potrebbe essere per la riforma del sistema elettorale della nostra regione, che è da considerare assolutamente un tutt'uno con i temi della fase costituente. La riforma parziale che è stata fin qui condotta ha bisogno di fare una nuova tappa alla ricerca di un migliore equilibrio. Aggiustamenti sono pure necessari per rappresentare in modo equilibrato tutte le province e tutto il territorio marchigiano. Sappiamo però che i partiti fanno fatica a riformare il sistema di cui sono parte. Quindi sentiamo la necessità di evitare che tutta la discussione sulla fase costituente risenta delle distorsioni derivanti da eventuali iniziali divergenze tra le forze politiche sulla riforma della legge elettorale.

La società italiana ed anche quella marchigiana, dopo decenni di crescita tumultuosa, ha preso una conformazione disordinata. Oggi, dentro questa nuova situazione, percepiamo la forza del passato ed allo stesso tempo la paura e l'attrazione del futuro. Non possiamo fermarci ad accarezzare il ricordo, né lasciarci paralizzare dal rischio. Dobbiamo recuperare il gusto di un paziente lavoro di comprensione delle trasformazioni in corso, senza di che non potremo liberare la nostra creatività, né la nostra fantasia politica. Serve un'immagine più chiara del futuro delle Marche. Dobbiamo inventare il domani per vivere meglio l'oggi.

Sta a noi, a questa generazione di uomini e donne - politici o tecnici, professionisti o volontari, che operano nelle istituzioni o nella società civile - a questa generazione, che può godere il risultato del lavoro e dei sacrifici di quelle precedenti, assolvere il compito.

Questa generazione non può vivere di rendita, deve lasciare la strada maestra del passato, per battere sentieri meno conosciuti. Deve recuperare il gusto della politica, interpretare i cambiamenti del sentire comune, deve assaporare il piacere di captare le aspirazioni del tempo e provare la fatica di chi lavora pazientemente a costruire con il realismo di chi pensa al futuro, pensando mentre fa e facendo mentre pensa.

SABINO CASSESE

Idee per un dibattito su contenuti e procedure
di un nuovo Statuto della Regione

Le Regioni italiane hanno trent'anni di vita, le Regioni francesi hanno qualche decennio di meno ed hanno già fatto una revisione del loro ordinamento proprio in questi giorni, con il "Rapporto Mourou", che è stato presentato la settimana scorsa. Questo è un buon motivo per affrettarsi alla fase costituente, per la quale vi voglio proporre riflessioni che riguardano l'oggetto e il metodo. Per l'oggetto vorrei interrogarmi sul seguente quesito: "Perché fare un nuovo Statuto?". Per il metodo: "Che cosa fare in vista del nuovo Statuto?".

Cercherò di trattare nel primo punto, che è il più ampio, quattro argomenti e quattro "perché" del nuovo Statuto. Primo, adeguare lo Statuto al nuovo rango che adesso ha. Secondo, definire la forma del governo regionale. Terzo, adeguare la Regione alle nuove funzioni, che ad essa vengono attribuite. Quarto, aggiornare la Regione agli sviluppi che lo Stato e la pubblica amministrazione hanno avuto in questi anni.

Comincio con il primo punto, che è il più semplice. Bisogna anzitutto adeguare lo Statuto al nuovo rango che è lo Statuto ha. Come tutti sanno, lo Statuto del vecchio articolo 123 della Costituzione era uno Statuto che doveva contenere norme relative all'organizzazione interna, doveva essere in armonia con le leggi della Repubblica, doveva essere approvato con una legge statale. Adesso la nuova disciplina prevede che lo Statuto riguardi anche la forma di governo, oltre i principi sull'organizzazione e il funzionamento della Regione, che sia sottoposto ad un'approvazione doppia, che si possa impugnare davanti alla Corte costituzionale.

Prima e più semplice conclusione: un nuovo rango comporta soltanto una forma più solenne, oppure, come io penso, deve comportare un nuovo contenuto? E quale deve essere il nuovo contenuto?

Passo così al secondo punto, che è quello, più importante, di definire la forma di governo e di trarre le conseguenze di questa scelta.

Noi tutti sappiamo che è stata prevista una elezione diretta del presidente che nomina gli assessori, che è prevista la rimozione del presidente in caso di sfiducia e lo scioglimento del Consiglio, che il Consiglio perde almeno due funzioni importanti che prima aveva: il potere di creare i governi regionali e il monopolio normativo, nel senso che perde quella parte di attività normativa che si manifesta con i regolamenti. Questi sono cambiamenti importanti, dinanzi ai quali tutti i Consigli regionali hanno tre possibili scelte. Primo, possono fare marcia indietro, perché la legge costituzionale dice "salvo che lo Statuto non disponga diversamente". Ma

già questa prima strada è parzialmente obbligata, perché possono fare marcia indietro, ma non su tutte le novità che sono contenute nella legge costituzionale. Possono fare una seconda cosa: annacquare il disegno che ha trovato realizzazione con le nuove disposizioni costituzionali, per esempio prevedendo che i membri della Giunta debbano essere scelti tra i consiglieri. Così si attenuerebbe la distinzione tra l'esecutivo e il legislativo. Possono invece - e io sono un forte partigiano di questa tesi, (naturalmente un partigiano scientifico, non politico) - cercare di tirare le conseguenze di questo nuovo assetto, in altre parole confermare la scelta costituzionale e tirarne le conseguenze. Quando dico "tirarne le conseguenze", dico abbandonare il concetto tanto diffuso tra i poteri pubblici italiani, che è il concetto che chiamerò brevemente "dell'organizzazione co-gestita e del sistema organizzato come una piramide continua" e scegliere invece il modello che chiamerò "dei poteri contrapposti".

Che cosa intendo per un modello co-gestito con una struttura a piramide, dominato dalla continuità? Penso al modello costituzionale vigente dello Stato nazionale, che è stato copiato per le Regioni e quindi a quel continuum che si crea tra popolo, maggioranza nel popolo, Parlamento, maggioranza parlamentare, governo e che comporta, naturalmente, una continuità tra attività legislativa e attività amministrativa.

Quando parlo, all'opposto, di una organizzazione a poteri divisi o contrapposti, penso a un modello costituzionale come quello degli Stati Uniti, dove vi sono organismi che hanno investiture diverse e rispondono separatamente alla collettività popolare, quindi penso al Consiglio separato dal presidente, penso al potere legislativo, alle assemblee separate dal potere esecutivo.

Questo secondo modello è quello auspicato da tempo, quindi bisognerebbe, evidentemente, dotare da un lato la presidenza e l'esecutivo regionale di particolari poteri, dall'altro dotare il Consiglio e l'Assemblea legislativa, e quindi rappresentativa, di poteri contrapposti, in modo che possa veramente essere un contropotere.

Nel primo caso si tratta di introdurre e rafforzare la riserva di potere regolamentare e rafforzare la responsabilità amministrativa dell'Esecutivo. Nel secondo caso, quello del Consiglio regionale, si tratta di dare al Consiglio regionale dei poteri di informazione e conoscenza e dei poteri di controllo. Quindi concludo questo mio secondo punto, dicendo: c'è da scegliere la forma di governo regionale. La scelta ritengo dovrebbe essere

nel senso di confermare quella fatta in sede di revisione costituzionale, ma confermarla portandola alle estreme conseguenze, che sono quelle di far sì che vi siano due teste nella Regione - un Esecutivo e un Legislativo - e ciascuno abbia delle chiare responsabilità.

Il terzo punto è quello di adeguare la Regione alle nuove funzioni. Come tutti sanno, si passa da un sistema che elenca le competenze regionali a un sistema che elenca le competenze statali. Nel primo, alle Regioni è vietato tutto, salvo ciò che è espressamente attribuito. Nel secondo, alle Regioni è consentito tutto salvo ciò che è espressamente attribuito allo Stato. Questo pone delle scelte importanti alle Regioni, sulle quali si stanno già rappresentando antiche mitologie, come quelle della delega, dei divieti di gestione diretta, degli obblighi di esternalizzazione.

Io ritengo che, per tener conto della nuova realtà delle funzioni regionali, bisogna abbandonare le mitologie generalizzanti, cioè quelle che vogliono che vi sia un solo modello organizzativo per tutti i settori e credo che si debba fare un'analisi settore per settore. Ci sono dei settori nei quali le Regioni debbono acquisire le competenze che provengono dallo Stato, spogliarsene completamente e trasferirle agli enti locali. Vi sono dei settori nei quali questo non è possibile, quindi bisogna stare attenti e diffidare delle ideologie generalizzanti. Ricorderete tutti il dibattito degli anni '70 sulla cosiddetta delega agli enti locali. Il quarto punto è quello relativo all'aggiornamento. Non si può fare uno Statuto dopo trent'anni senza tener conto che tante cose sono cambiate nello Stato e nella pubblica amministrazione. Le ricordo brevemente.

Nel 1988 è stata fatta una nuova legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri; nel 1990 è stata fatta una legge sul procedimento amministrativo; nel 1994 sono state avviate le semplificazioni; nel 1997-98 l'organizzazione amministrativa è stata sottoposta a un processo di riordino e di semplificazione. Tutto questo è successo invano? Le Regioni non debbono tener conto di tutto questo che è cambiato? Potrebbe la Regione modificare se stessa senza tener conto di questa modificazione del contesto generale? E che dire delle norme più minute? Ve ne leggo soltanto una che è del luglio scorso: una legge nazionale, la legge 27 luglio 2000, n. 212 sullo statuto dei diritti del contribuente, che dice all'art. 1.3: "Le Regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge in attuazione delle disposizioni in essa contenute". Quindi bisogna fare uno sforzo per censire tutte queste novità e trarne le conseguenze per le Regioni.

Gli ultimi trent'anni hanno visto un moltiplicarsi degli statuti: gli statuti regionali, gli statuti comunali, gli statuti delle università. Autonomie politiche e autonomie funzionali.

Gli statuti regionali, quelli della prima parte degli anni '70 hanno visto grandi proclamazioni e magri risultati. Gli statuti comunali grandi proclamazioni, molte ripetizioni e migliori risultati. Gli statuti universitari, organi pletorici, una forte concentrazione dei poteri, un'alta politicizzazione, una professionalizzazione delle cariche all'interno delle università, che ha modificato le caratteristiche fondamentali dell'università. Credo che questi siano errori da non ripetere.

E allora, che cosa fare? Io ho tre proposte.

Primo, in vista di un nuovo statuto occorrerebbe avviare, come si sta avviando di fatto, con questo Forum, un dibattito politico sul nuovo ruolo dei due poteri, il potere esecutivo e il potere legislativo-parlamentare della Regione. Questo è un dibattito tipicamente politico: occorre che una comunità interroghi se stessa per sapere se vuole realizzare quell'ordinamento a piramide di cui parlavo prima o se invece vuole scegliere un argomento in cui i poteri siano schiettamente tra di loro contrapposti, dove ciascuno prenda le proprie responsabilità.

La seconda cosa da fare, secondo me, è un censimento-inchiesta sulle strutture locali. Se è vero che le Regioni debbono, così come lo Stato nel suo insieme, valersi degli enti locali, occorre che conoscano punti di forza e punti di debolezza degli enti locali, dunque la seconda cosa da fare è una accurata rassegna dei punti di forza e di debolezza: verificare la forza delle spalle degli enti locali, cioè vedere se possano reggere altri compiti.

Infine c'è una terza cosa, che deriva da quello che ho detto: occorrerebbe fare un repertorio delle novità. Se questi trent'anni non sono passati invano e sono state fatte tante sperimentazioni, bisogna fare un censimento di tutte queste sperimentazioni, vedere il buono e il cattivo e prendere tutto quello che c'è stato di buono.

Vorrei concludere, ricordando che una persona alla quale le Regioni debbono molto, cioè Massimo Severo Giannini, aveva impostato proprio così il suo lavoro quando fu chiamato da Pietro Nenni a fare il capo di gabinetto del Ministero per la Costituente. L'Assemblea Costituente italiana poté lavorare così speditamente nel 1946-47, perché nel 1946 era stata preparata da un lavoro intensissimo, svolto da commissioni di studio con pubblicazioni, con una diffusione e divulgazione di tutto ciò che veniva

pensato da persone del livello di Mortati, Giannini, Forti ed altri, che facevano da “pensatoio” di questa piccola fucina, ma che riuscivano a trasmettere le loro idee attraverso una pluralità di strumenti, alla collettività e alla cultura nazionale. Credo che una Regione che voglia fare uno statuto, che sia a livello di quella Costituzione, debba fare altrettanto.

RENATO GALEAZZI

Sindaco di Ancona

La nuova Regione
come federazione delle autonomie locali

Sono molto onorato di parlare a nome di tutte le associazioni dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e della Lega delle Autonomie: il nostro Forum si svolge in una fase profondamente segnata da cambiamenti epocali, con gran parte del mondo che si è dato nuovi assetti politici e sociali, con processi di globalizzazione in economia che la politica deve governare, con nuove sfide nel processo di integrazione europea, con la nostra sponda dell'Adriatico che sta assumendo un ruolo strategico nel rapporto tra l'Europa, il Mediterraneo e i paesi del vicino Oriente alcuni dei quali ancora sconvolti da tensioni e guerre.

La vigilia del rinnovo dello statuto regionale è l'occasione per porsi alcune domande su quale debba essere la direzione da prendere per orientare il profondo cambiamento in atto.

Il titolo che è stato proposto per questa relazione contiene già una indicazione: trasformare la Regione in istituzione che legifera e programma lo sviluppo del territorio. Comuni, Province e comunità montane possono offrire molti contributi sulla scorta dell'esperienza concreta di attività di governo delle collettività locali. Dai Comuni e dal sistema delle autonomie sono venuti i segnali più evidenti e concreti di riforma dello Stato e un nuovo modo di fare politica. I dieci anni che vanno dalla approvazione della 142 al nuovo testo unico sull'ordinamento locale hanno visto cambiare profondamente il modo di funzionare dei Comuni che - se mi passate un'espressione forte - hanno gradualmente sostituito "l'ossessione delle forme con la passione per i risultati": vogliamo portare questo risultato in dote, al momento del confronto sullo statuto.

Il nuovo statuto, appunto. Sono convinto che dovrà essere lo strumento per permettere alla nostra regione di esplicitare tutte le potenzialità sul piano amministrativo, economico, politico, la formula per far mettere a frutto quel patrimonio che le Marche possiedono grazie alla loro collocazione territoriale, la storia economica e la creatività imprenditoriale, il ruolo nell'Adriatico. Per essere uno strumento di efficienza, esso dovrà avere una stesura moderna e funzionale, al servizio della regione e soprattutto, una scrittura corale. Alla Regione chiediamo l'impegno a coinvolgere pienamente i Comuni e gli altri Enti locali già nella fase di elaborazione dei nuovi statuti perché possano essere valorizzati i principi e gli strumenti del decentramento, e quindi chiediamo l'istituzionalizzazione degli strumenti di partecipazione, in particolare del Consiglio delle Autonomie, organismo titolare di competenze esclusive.

Se infatti lo Statuto è il patto tra Regione e società amministrata, alla sua redazione dovranno partecipare enti locali, associazioni, rappresentanti della comunità economica e civile, senza preclusioni. Credo che uno dei principi fondamentali da seguire nella creazione dello statuto debba essere quello della pari dignità tra i soggetti che partecipano alla redazione, da considerare non in qualità di enti subordinati, ma come componenti dello Stato con competenze e funzioni proprie, che abbiano la possibilità di accedere direttamente alla Corte Costituzionale.

Logica conseguenza è quindi chiedere al Parlamento il superamento del bicameralismo attuale con l'introduzione della Camera delle Autonomie.

Se inoltre la Regione dovrà superare il modello di un ente che gestisce più che governare, la prima delle questioni da affrontare è come far diventare gli enti locali da "semplici" interlocutori da consultare - come il "vecchio" statuto regionale indica all'art.32 - a parte integrante del processo di programmazione. Per rendere effettivamente paritario il rapporto tra Governo, Regioni e enti locali nello svolgimento dei lavori, vanno valorizzati il ruolo e la riorganizzazione della Conferenza Stato-Città e della Conferenza Unificata.

Da qui al principio di sussidiarietà il passo è breve e naturale.

La sussidiarietà è il filo rosso che lega la distribuzione delle competenze e funzioni partendo dal basso - dai Comuni che sono i più vicini alla gente, che hanno il termometro delle richieste dei cittadini -salendo al raccordo sovracomunale svolto dalle Province fino alla Regione. La stessa Anci, in un documento indirizzato al Parlamento, ha chiesto la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà secondo cui tutte le funzioni amministrative sono esercitate dal livello territoriale più vicino ai cittadini. Il principio di sussidiarietà contraddice quello della "caduta dall'alto" e delle deleghe: è evidente che deve esserci quindi nuova sintonia d'intenti tra Regione, Comuni, Province. Se la Regione deve guidare tutto il sistema delle autonomie verso obiettivi di sviluppo è necessario che il problema della copertura finanziaria delle politiche proposte sia valutato in tutta la sua globalità e sia momento di verifica della realizzazione del principio di sussidiarietà. Quella indicata dalle nuove leggi non viene solo intesa in senso verticale, tra enti e istituzioni: c'è anche una sussidiarietà orizzontale, che riguarda il raccordo tra l'ente e i singoli, le famiglie, le associazioni.

Ad essa va unito il principio della solidarietà, collaborazione e integrazione tra diverse componenti culturali e sociali della nostra società,

principio pluralistico che ha come fine l'evitare squilibri territoriali tra costa e Appennino, o sociali tra enti pubblici e privati e che pone in una luce particolarmente rilevante una delle principali scadenze che sono in agenda per la regione e il sistema delle autonomie: l'adeguamento del sistema di sicurezza sociale alla luce della nuova legge di riforma.

Ma sussidiarietà e solidarietà rimarranno solo teoria senza autonomia fiscale. Con il passaggio dei nuovi poteri alle Regioni è ragionevole ritenere che l'esercizio di nuove funzioni regionali da parte delle autonomie locali si amplierà. Ove il passaggio non si realizzi con una sostanziale modifica dei criteri e delle modalità di erogazione del necessario ed adeguato supporto finanziario, la questione potrebbe essere un elemento di debolezza del sistema. È indispensabile trasferire insieme alle funzioni i mezzi per lo svolgimento delle stesse. La costruzione del nuovo sistema di relazioni deve andare di pari passo con lo sviluppo della autonomia fiscale degli enti come superamento dei concetti di decentramento e di delega e delle politiche di trasferimento, le quali devono essere sostituite dall'autonomia impositiva e non semplicemente essere aggiunte ad essa. Solo l'attuazione piena del federalismo fiscale consente di superare la rigidità dei bilanci comunali e così le autonomie potranno continuare a partecipare ai processi di risanamento attraverso l'adesione al patto di stabilità. E soprattutto solo così l'autonomia fiscale non equivale a più tasse.

Il decentramento, la sussidiarietà, il federalismo fiscale non passano soltanto sul binario politico dello spostamento di responsabilità e di scelte ma anche su quello della semplificazione amministrativa. Ed è proprio su meccanismi burocratici farraginosi che spesso si è incagliato il rapporto tra regioni e autonomie locali. La semplificazione passa soprattutto dall'applicazione del principio di efficienza, che impone la soppressione di norme e funzioni superflue, dovrà tagliare passaggi inutili tra un ente e un altro, sfoltire leggi, ridurre comitati, enti, osservatori, che complicano senza arricchire e disperdono la procedura amministrativa. Contemporaneamente - come Anci, Upi e Uncem hanno suggerito - si dovrà creare una cultura amministrativa omogenea tra dirigenti regionale e locali, attraverso il potenziamento della formazione. Omogeneità serve pure sul piano del bilancio e della spesa regionale, da rendere compatibili con i bilanci degli enti locali. Tornando al problema dei rapporti tra enti e alla partecipazione, ricordo che nel dibattito sulla modifica in senso federalista della Costituzione è stata avanzata la proposta del Consiglio delle autonomie locali: "in

ogni regione lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali”

Voglio sottolineare ancora, come ho fatto a proposito del principio della pari dignità, che gli enti locali non possono essere considerati solo interlocutori da consultare: il consiglio delle autonomie non si pone contro la Regione, il cui ruolo di legislatore e di programmatore non viene messo in discussione. Ma è bene che nella formazione di leggi su temi di competenza degli enti locali, gli stessi possano avere non un potere di veto, ma la possibilità di esprimere un parere vincolante: un efficace processo di governo programmato che coinvolga una realtà complessa come quella di una regione richiede probabilmente una molteplicità di soluzioni, che non possono essere risolte con un unico organo regionale, per quanto rappresentativo degli enti locali.

Per questo il “valore aggiunto” che la nuova Regione può offrire al sistema delle autonomie è nella definizione di un sistema razionale di obiettivi e nella messa a punto di un quadro istituzionale, che raccordi fra loro nell’ambito regionale Comuni, Province e Comunità Montane.

Ciò esalta il ruolo della Regione come livello di programmazione e la riconduce alla sua iniziale missione di assemblea legislativa e di governo che eviti ogni forma di neo centralismo.

Infine qualche considerazione sulla legge elettorale. Anche su questo argomento l’esperienza delle amministrazioni locali può essere d’aiuto.

A monte del processo di cambiamento di questi dieci anni c’è una legge elettorale che ha reso visibile la responsabilità del potere di amministrare.

Ciò si è realizzato anche grazie ad una chiara separazione dei ruoli tra Giunta e Consiglio: a livello regionale il ruolo del presidente quale responsabile della attuazione del programma viene esaltato dalla elezione diretta. Nello stesso tempo si riafferma il ruolo del Consiglio quale organo di indirizzo e controllo: lo Statuto deve dare coerente attuazione a questi principi.

Inizia qui un percorso e un dialogo tra le varie componenti del mondo politico, sociale, economico della Regione, che devono portare alla redazione di questo nuovo Patto con i cittadini marchigiani. Le persone e i tempi possono cambiare, ma i principi devono rimanere saldi e su questi bisogna costruire istituzioni, che siano al servizio della comunità e in grado di riavvicinare il cittadino al Palazzo, di colmare il solco che spesso separa la società civile dalla politica. Su questi principi si dovrà forgiare anche lo

statuto come strumento per far diventare questa regione sempre più moderna e orientata all'Europa.

Per far questo, bisognerà riesaminare la vigente legislazione regionale e revisionare le forme di concertazione relative all'accesso alle risorse comunitarie: le Marche devono essere una regione europea. Voglio concludere riaffermando un altro principio che mi sta a cuore: l'intero processo di autonomia dei vari enti è e deve essere fortemente radicato a una volontà di garantire, con le diverse realtà regionali, una più salda unità del Paese.

GIORGIO VALENTINI

Presidente Consiglio comunale di Porto San Giorgio

Vorrei portare brevissimamente all'esame dell'Assemblea, in particolare degli organi istituzionali e regionali, un'esperienza diretta vissuta nell'ambito del consesso consiliare di Porto San Giorgio, avendo particolarmente riguardo ad illuminare l'esigenza sottesa all'esperienza, esigenza che spero gli organi deputati regionali - quindi l'organo consiliare - tengano in debito conto inserendo nel contesto della Carta costituzionale della Regione Marche un principio di effettiva e sostanziale democrazia, che solo può costituire il presupposto per passare da una concezione di *welfare State* a una concezione di *welfare society*.

Nel corso del 1999 il Consiglio comunale di Porto San Giorgio - a quanto mi consta primo della Repubblica, tanto da essere ultimamente dalla stampa nazionale annoverato e individuato a fianco di Comuni ben più importanti quali Milano, Rimini e Riccione - ha approvato e inserito nell'ambito del proprio statuto (rivisto non solo in base agli indirizzi e agli intendimenti della legge 265 del 1999 ma con una revisione globale, tanto da precorrere i tempi, visto che gli enti locali sono comunque tenuti a rivedere buona parte delle loro enunciazioni) il principio di sussidiarietà. Ma di quale sussidiarietà si disquisisce? Perché sul termine ci sono molti equivoci e cattiva informazione.

Non mi riferisco certo alla sussidiarietà di cui ha avuto modo di parlare approfonditamente il sindaco Galeazzi, quella sussidiarietà nota come "verticale", che attiene espressamente ai rapporti tra le istituzioni, quindi la sfera di ripartizione di attribuzioni e di competenze, nel meritorio intendimento di avvicinare governati e governanti. La sussidiarietà di cui parliamo è la cosiddetta sussidiarietà "orizzontale", che attiene ai rapporti che debbono esistere - e quindi fondare la struttura sociale - tra l'istituzione, sia essa statale, regionale o comunale e il popolo, quindi il rapporto che deve esistere tra l'istituzione e i soggetti, le persone, i gruppi sociali in cui si articola il tessuto della nostra società, nel riconoscimento della necessaria centralità delle persone e dei gruppi sociali intermedi, in cui si articola il tessuto connettivo della società. Questo è il principio primario che può consentire un effettivo riaggancio, quindi ristabilimento di un sano rapporto tra le istituzioni e il tessuto connettivo della società.

Occorre però sgomberare il campo da ulteriori equivoci. Una concezione ispirata alla sussidiarietà orizzontale non può essere certo confusa, oltre che con quella verticale, con la cosiddetta concezione dello "Stato minimo", né con una concezione crudamente liberistica, perché secondo il principio di

sussidiarietà il soggetto, quindi il privato sociale in particolar modo, che agisce, ha una responsabilizzazione sociale. Una volta preso atto della capacità dei soggetti di perseguire interessi pubblici, quindi interessi collettivi nella costruzione del bene comune, automaticamente risalta la funzione primaria dell'istituzione, consistente da un lato, come anche il sindaco Galeazzi ha accennato, nel rimuovere gli ostacoli affinché i singoli gruppi possano pervenire alla realizzazione del bene comune. Dall'altro c'è anche una funzione ovvia e doverosa di controllo affinché quelle attività non vengano sviate dai fini collettivi e di interesse pubblico.

Questo è, per sommi capi, il concetto che non può non essere approfondito in questo contesto. Anche le vicende istituzionali e politiche degli ultimi anni, danno conto che ormai il clima è maturo per l'accoglimento e il riconoscimento di un principio siffatto. Sappiamo cosa è successo il 18 marzo 1998 in seno di discussione della Commissione Bicamerale per quanto riguarda la revisione dell'art. 56 della Costituzione, dove, fra fraintendimenti e prese di posizioni e ideologiche tale principio non aveva trovato accoglimento e comunque naufragando come tutto il progetto di revisione costituzionale. C'è stato poi un fatto nuovo, di una rilevanza sociale unica nel panorama degli ultimi decenni: il terzo settore si è mosso, le forze migliori della società italiana si sono mosse senza sponsorizzazioni politiche e hanno sottoposto una petizione popolare con oltre un milione di firme all'esame del nostro Parlamento, chiedendo proprio l'applicazione del principio di sussidiarietà. Qualcosa si è mosso, tanto è vero che la 265 del 1999, all'art. 2 comincia a lasciare intravedere l'accoglimento di questo principio, però falsato, perché la capacità delle persone di costruire il bene comune è traslata come un potere, una funzione, un'attribuzione derivata dall'istituzione. Ma anche questa concezione è stata superata, per fortuna. Fra l'altro, anche nella cartellina c'è un resoconto dei lavori parlamentari e si vede che il testo dell'art. 118 della Costituzione risulta essere stato licenziato positivamente a larga maggioranza dalla Camera dei Deputati. Lì si riconosce chiaramente, al di là delle formulazioni e delle varie opzioni che si intendevano riprodurre, e si prende atto di un dato naturale, cioè la capacità, come la realtà naturale plurisecolare dell'Italia e dell'Europa testimoniano, dei gruppi (parlo di privato sociale, volontariato, no profit ecc.) di perseguire il bene comune. Questo è un principio, un'opzione per l'Europa, per l'Europa del terzo millennio.

Spero che questo concetto venga trasfuso nell'elaborato costituzionale.

MARIA ASSUNTA PACI

Presidente Uncem regione Marche

Porgo il mio cordialissimo saluto a tutti i partecipanti a questo Forum delle Assemblee elettive delle Marche, a cui mi permetterò di sottoporre alcune riflessioni.

Credo che la fase statuyente, riformatrice che si apre per la regione Marche veda convergere una pluralità di opportunità e di nodi politici e istituzionali. Infatti, dopo la legge 1/99 prima ricordata dal professor Cassese, che ha segnato il modo transitorio che ha condotto alle elezioni regionali, il quadro normativo si è arricchito di una nuova legge importantissima, il testo unico per gli enti locali, che recentemente è entrato in vigore.

Questo offre non solo un assetto organico e chiaro, ma ritocca in maniera significativa alcuni ambiti, come per esempio l'associazionismo dei piccoli Comuni e va anche a definire in maniera chiara, incisiva il ruolo e l'identità delle Comunità montane.

Dobbiamo avere molta attenzione, riguardo a queste questioni che appaiono destinate a pesare e a incidere in profondità sull'inizio della nuova legislatura regionale e che porteranno all'approvazione dello Statuto e della legge regionale sul sistema elettorale.

Alcuni cenni sui cambiamenti fondamentali che sono avvenuti negli anni '90, in modo particolare a partire dall'implodere della crisi politica nel 1993, che hanno aperto un itinerario certo né lineare né organico e che hanno stratificato comunque scelte di grande rilevanza per i meccanismi della rappresentanza, per gli equilibri istituzionali di potere, per la formazione e la selezione della classe dirigente, per le relazioni centro-periferia, per il riequilibrio territoriale tra le maggiori aree del Paese, per la costruzione di nuove regole di mercato e infine per il decentramento amministrativo. Per queste ragioni la materia dello Statuto e della legge elettorale regionale, in sintonia con i contenuti programmatici di governo della regione si dovrà incentrare su alcuni punti principali: il rapporto Consiglio-presidente - abbiamo prima sentito le ipotesi del prof. Cassese -, la forma di governo, i rapporti con il sistema delle autonomie locali (e su questo credo che abbia detto parole molto chiare il sindaco Galeazzi), il decentramento infra-regionale e il nuovo modello organizzativo regionale, le forme di partecipazione popolare, anch'esse evocate precedentemente, una nuova ripartizione delle funzioni pubbliche, la sussidiarietà orizzontale e rapporti con gli interessi economici e sociali, il riequilibrio territoriale interno.

Il risanamento e il riordino territoriale si fanno in primo luogo aggregando le comunità locali più deboli, più marginali, che rappresentano comunque, nel loro insieme, una risorsa straordinaria di vitalità per il “sistema-Italia”. Va quindi colta la crescente sollecitazione che viene dall’opinione pubblica a favore di una progressiva, più intensa valorizzazione delle autonomie territoriali. Le soggettività e le dimensioni locali e regionali si fanno sempre più momenti in cui si gioca la partita delle riforme da costruire dal basso, un po’ come abbiamo la presunzione di fare noi qui, oggi, secondo un criterio operante di sussidiarietà. Cruciale sarà quindi la fase di elaborazione dello Statuto regionale, la sua capacità di volgere al ruolo della Regione verso compiuti e cooperativi processi di associazione effettiva delle comunità locali. L’equa e solidale ripartizione territoriale delle risorse deve accompagnare la responsabilizzazione e l’autonomia finanziaria e fiscale delle autonomie territoriali secondo un modello di federalismo che, superando le logiche assistenzialistiche, ma anche l’illusione regressiva delle velocità differenziate, sappia riportare l’insieme delle potenzialità del Paese a convergenti obiettivi di crescita.

Per questo occorre un impegno convergente e sistematico della Regione Marche, per garantire alle comunità della montagna reali possibilità di concorso e negoziazione nei diversi momenti e sedi istituzionali e politici.

Decisivo sarà il lavoro ad ampia partecipazione per la riscrittura dello Statuto regionale e di tutta la riforma della legislazione regionale, a partire dall’attuazione della legge 10, ma non certo limitandosi solo a quella. Nelle regole fondamentali, ma non meno, in ogni misura legislativa, programmatica e di indirizzo attuativo dovrà trovare pieno riconoscimento il ruolo protagonista delle Comunità montane.

L’Uncem Marche stima rilevantisimo l’obiettivo di una piena attuazione e potenziamento della Conferenza regionale delle autonomie locali a cui vanno attribuiti compiti, in alcuni casi e materie, di contenuto decisionale, in altri comunque di concertazione, di proposta, di pareri obbligatori e/o vincolanti.

Particolare riguardo e rispetto dei tempi va rivolto all’attuazione di alcuni adempimenti previsti dall’ordinamento delle autonomie locali, come il programma regionale per l’associazionismo intercomunale e la legge regionale di incentivazione finanziaria di tali processi. Entrambe queste misure devono tenere conto dell’integrazione, che viene garantita nei territori montani dalle Comunità montane.

Il riordino territoriale regionale va qualificato, comunque, da forme via via più evolute di cooperazione e di associazione intercomunale, valorizzando gli enti esistenti, la Comunità montana, l'Unione dei Comuni montani. Diventa quindi necessario compiere un salto di cultura politica che sappia valorizzare nelle aree montane anche quello strumento leggero, immateriale, estremamente utile per i Comuni, che è la convenzione. Quindi due devono essere gli strumenti che possono favorire la nascita e la crescita di una nuova cultura di cooperazione all'interno degli enti locali: il finanziamento delle funzioni delegate, questo strumento "leggero" della convenzione, che permette di rispondere a esigenze assai sentite.

Quindi l'Uncem Marche chiede che in sede di legge regionale elettorale vada fatta valere una giusta caratura alla esponenzialità e alla rappresentanza garantita dei territori montani, perché solo così si riuscirà ad avere questa sinergia, questa capacità di valorizzare tutte le forze presenti.

FABIO EUSEBI

Sindaco di San Severino Marche

Ringrazio innanzitutto il presidente D'Ambrosio per aver voluto coinvolgere tutte le autonomie locali in questo primo momento, ancora embrionale, di redazione del nuovo Statuto regionale, uno Statuto che ha trent'anni e che forse li dimostra, a mio giudizio soprattutto alla luce di una situazione regionale che ha visto una fortissima evoluzione della nostra regione. Per fortuna la nostra regione è molto cambiata, ci dobbiamo adeguare, credo che questo strumento possa darci negli anni che verranno la possibilità di continuare a migliorare l'azione, che è stata intrapresa da diversi decenni, soprattutto grazie all'operosità di tutti i marchigiani.

Immagino che l'impostazione guarderà ad un discorso federalista, perché siamo nel momento del federalismo, una scelta che condivido appieno, ma una scelta sulla quale credo sia necessario fare alcune considerazioni. Se parliamo di federalismo fiscale, anche su questo si può essere d'accordo, ma teniamo presente che viviamo in una regione che presenta dei grossissimi squilibri tra la costa e l'entroterra, una regione che versa in una condizione ben diversa rispetto al vicino Abruzzo, dove notiamo un entroterra che in taluni casi è forse molto più sviluppato delle città della costa. Il nostro entroterra è invece arretrato, la popolazione è anziana e si sta verificando un fenomeno di spopolamento, che sembra sempre più inarrestabile.

Un discorso federalista va mirato a quella che è la nostra realtà, una realtà produttiva consistente, una realtà fatta di agricoltura fortunatamente ancora fiorente, di piccola industria, di artigianato, di commercio.

Sono queste le considerazioni che vorrei fare, perché credo che a questo debba essere mirato il nuovo Statuto regionale. Prendiamo come riferimento l'assetto attuale: fotografiamo una situazione favorevole alla nostra regione e a tutti noi e cerchiamo di preservare questa condizione. L'eliminazione degli squilibri va perseguita fortemente attraverso una politica fiscale ed una corretta politica di distribuzione delle risorse, a cui purtroppo non abbiamo assistito nel corso degli ultimi decenni.

Come amministratore locale debbo anche manifestare alcune sensazioni che ho avuto. Credo che i Comuni debbano recuperare in questo momento un forte senso della municipalità, ci deve essere una spinta legislativa molto forte in questo senso, che può venire anche dalla Regione. Assistiamo ad una continua produzione di leggi sia da parte del Parlamento sia da parte della Regione. Talvolta sono leggi fortemente invasive e fortemente condizionanti. Se guardiamo all'assetto attuale dei Comuni, che prevede

una netta separazione tra il potere gestionale e quello amministrativo e riserva spazi sempre minori agli amministratori, dobbiamo dire che un recupero delle Amministrazioni comunali va fatto, deve essere fatto qualcosa per rendere loro merito, per fare in modo che possano essere operative nel migliore dei modi. Anche il sindaco Galeazzi ha parlato di attribuzioni, di deleghe: io direi che forse sarebbe ancora meglio attribuire mansioni e compiti specifici, senza il potere sostitutivo della delega.

Accanto a questo sarà necessario provvedere come non è stato mai fatto, neanche dallo Stato, alla necessaria copertura finanziaria, al trasferimento di risorse, perché diversamente i Comuni andranno ancor più in affanno.

Sarebbe anche il caso di prevedere, finalmente, un'autonomia gestionale del loro territorio, tante sono le leggi che sono state prodotte: il Pit, i Ptc, i piani paesistici ambientali. Oggi non riusciamo a capire per quale motivo, quando andiamo a fare un piano regolatore o delle varianti dobbiamo poi passare per tutta una serie di pareri di consessi più alti, che condizionano il nostro operato e che ci fanno perdere molto tempo.

Queste sono soltanto delle indicazioni che vengono da un sindaco di un Comune di dimensioni medio-piccole, ma che sono maturate nell'arco di quattro anni di amministrazione e che immagino possano essere utili.

GIORGIO MARCHETTI

Presidente Consiglio comunale di Ancona

Vi ringrazio di questa opportunità, perché le Regioni stanno vivendo un momento importante, quindi è giusto condividerlo con tutte le istituzioni, in primo luogo enti locali comunali e provinciali.

Porto la voce dei Consigli comunali più che dei sindaci, ben rappresentati dal nostro sindaco Galeazzi, perché devo dire che i Consigli comunali hanno fatto la loro parte e molto bene, in un procedimento di rivoluzione che gli enti locali hanno vissuto in questi ultimi dieci anni, a partire dalla legge 142.

I Consigli comunali hanno superato una fase molto importante, proprio perché attraverso questa riforma, che ha spostato il baricentro verso l'esecutivo, essi hanno saputo trovare un proprio ruolo all'interno di un principio molto importante, quello della democrazia decidente, in cui ognuno deve rispettare il proprio ruolo, ognuno deve giocare la propria parte senza interferire nei ruoli degli altri ma coordinandosi e andando tutti verso un'unica direzione, che è quella dei diritti e del bene dei cittadini.

Questa riforma, che stanno attraversando le Regioni, è molto importante e vorrei che esse sapessero cogliere queste chances molto interessanti. I Comuni vivevano con i regi decreti fino a poco tempo fa, quindi occorre un restyling rispetto a queste istituzioni; le Regioni sono più recenti, ma devono giocare un nuovo ruolo all'interno di una grande trasformazione che si sta vivendo globalmente in questi anni.

La mia prima preoccupazione è quella che, all'interno del principio di sussidiarietà, le Regioni giochino in maniera corretta, cioè rivendichino dallo Stato la loro parte di responsabilità, ma siano corrette rispetto agli enti locali, cioè ri-trasferiscano, laddove è possibile e laddove è necessario, queste responsabilità, questi oneri e questi onori agli enti locali, perché il principio di sussidiarietà va dall'alto verso il basso e non si può fermare ad uno stato intermedio.

Sono un po' preoccupato rispetto a voci di certe Regione che in questo periodo hanno invece rivendicato per loro certe competenze, non dicendo come intendono muoversi nei confronti degli enti locali. Mi auguro che questo primo passo assieme agli enti locali sia in questo senso, cioè nel percorso da fare tutti insieme.

Mi auguro che la Regione, nel ridisegnare il proprio ruolo, riesca a recepire il nuovo ruolo che le Regioni hanno oggi all'interno dell'Unione europea, una Unione che non deve essere esclusivamente economica e monetaria, ma un'unione dei popoli e dei valori, che sia vissuta attraverso

gli strumenti della democrazia. Le Regioni devono quindi essere lo strumento, il motore dell'Unione europea, proprio perché la stessa Unione europea promuove e riconosce questo ruolo verso la Regione.

Un argomento che riguarda la mia storia politica è relativo al principio della cooperazione, soprattutto della cooperazione internazionale, che può essere un ruolo molto importante delle Regioni: una politica internazionale vissuta non in maniera centralistica - anche se la politica estera è un ruolo nazionale - ma in chiave cooperativistica con la Regione e con un suo ruolo principale. Va dato atto alla Regione Marche del proprio impegno relativamente ai Paesi della ex Jugoslavia.

Nello Statuto inoltre, a mio avviso, devono rientrare questo principio solidaristico, questi strumenti di cooperazione ed anche una attenzione verso il territorio. L'intervento precedente diceva che gli enti locali richiamano a sé la gestione del proprio territorio e questo è corretto, però attenzione: sappiamo come vanno le cose, sappiamo che gli enti locali hanno una visione molto vicina ai cittadini, ma a volte troppo pressata. Occorre che per certe questioni, soprattutto ambientali e relative alla salute, siano gli organismi che hanno una visione maggiormente globale a tenere le redini della situazione. Purtroppo vediamo che situazioni ambientali si trasformano sovente in tragedia, perché manca coordinamento, perché manca una visione globale, perché manca una visione in chiave ambientale, che troppo spesso cede il passo a interessi di altra natura. Noi vogliamo che la Regione sia guida rispetto a questi principi e a questi valori, ce lo auguriamo e rivolgiamo auguri di buon lavoro agli enti locali e alla Regione che ha di fronte un grande lavoro, quello della sua Carta fondamentale.

PIERO CELANI

Sindaco di Ascoli Piceno

Saluto il presidente della Giunta regionale, il presidente del Consiglio e tutti i presenti in questa sala. Ringrazio per l'opportunità che è stata data ai Comuni di intervenire a questo Forum delle Assemblee elettive, perché ritengo che attorno ai Comuni - che sono i cardini delle autonomie - dovrà ruotare tutta questa riforma delle amministrazioni.

Capisco quindi l'importanza di questo momento in cui ciascun amministratore è obbligato a portare il proprio contributo su aspetti, su temi specifici che sono più a cuore a certe comunità.

Mi limito soltanto a fare alcune considerazioni su quanto è stato detto e su ciò che l'esperienza di amministratore porta a far considerare.

La prima osservazione è di carattere prettamente politico. Mi sembra di condividere l'impostazione che è stata data, nel senso di quanto detto anche dal prof. Cassese, circa la necessità di continuare a mantenere la separazione fra potere esecutivo e potere legislativo, con una grande raccomandazione: che il potere legislativo regionale si raccordi con i Consigli comunali, perché da lì escono le spinte, dai Consigli comunali. Da chi opera sul territorio vengono le idee, le necessità, le istanze della base. Occorre quindi un raccordo molto più concreto, molto più forte per evitare che talune disposizioni legislative regionali, che magari nascono con le buone intenzioni di favorire un certo tipo di sviluppo, finiscano poi per penalizzarlo perché non si è in grado di attuarlo fino in fondo. Questo è un discorso molto importante. Magari si deve contemperare la possibilità di far partecipare in modo molto più fattivo, molto più collaborativo, i presidenti dei Consigli e i sindaci dei capoluoghi di provincia e non solo quelli.

La seconda considerazione è di carattere prettamente tecnico. Che cosa fare per far sì che le Regioni possano assolvere alle nuove funzioni? Credo che il prof. Cassese sia stato abbastanza preciso nello schematizzare alcuni passaggi che sono di grande importanza e su cui dobbiamo riflettere. Uno in particolare sta molto a cuore a noi amministratori locali. Il prof. Cassese diceva che bisogna avviare un forte dibattito politico e mi sembra che va dato atto a tutte le forze politiche regionali di aver voluto l'inizio di questo dibattito a cui ciascuno di noi ha la responsabilità e il dovere di intervenire. È necessario ricordare questo repertorio - così l'ha chiamato il prof. Cassese - di novità che si sono verificate in questi ultimi trent'anni per non ripetere errori che sono stati fatti in passato.

La terza considerazione mi sembra la più importante: una specie di inchiesta sugli enti locali per verificare la forza degli stessi, in modo tale da

capire se hanno la forza e la capacità di poter portare avanti quelle che in futuro saranno le deleghe che la Regione andrà a dare. Questo è un discorso molto importante, perché dobbiamo sempre ricordarci che i Comuni sono i gestori del proprio territorio. Insieme al sindaco di Ancona dott. Galeazzi siamo stati lunedì a Roma al Ministero dei lavori pubblici per la firma dei Prusst - sapete quanto è innovativo questo programma di recupero urbano - dove è stato ribadito da parte del Governo centrale che i Comuni devono riappropriarsi del proprio ruolo nella gestione del territorio. Che cosa significa questo? Che anzitutto sul territorio deve essere fatto un censimento molto importante, per vedere quali sono gli enti in grado di gestire talune deleghe. Non voglio qui aprire un dibattito e polemiche varie fra Comuni, Province e cose di questo genere, però sappiamo che la pianificazione territoriale spetta principalmente ai Comuni, quindi noi vorremmo che alcune deleghe tornassero ai Comuni, in accordo con le Province, evitando di burocratizzare eccessivamente questi passaggi, altrimenti torneremmo indietro a vent'anni fa, quando ancora la Regione non aveva delegato alcunché. Rivendico quindi questo ruolo centrale dei Comuni per quanto riguarda la pianificazione, in modo tale da snellire queste procedure, perché sappiamo che tutto passa attraverso la pianificazione del proprio territorio, quindi non possiamo più consentire di avere lacci burocratici forti.

MARCO AMAGLIANI

*Presidente Gruppo Rifondazione comunista
Consiglio regionale Marche*

Ho ascoltato molto attentamente le parole del prof. Sabino Cassese il quale ci ha richiamato a una carenza che c'è stata nel nostro Paese: quella per cui, in modo particolare nei Comuni e nelle Province, il momento degli statuti è stato un momento fallimentare, nel senso che quella grande occasione che si dava a i Comuni e alle Province di scrivervi regole proprie non è stato sfruttato appieno e in molti casi non è stato sfruttato affatto. Questo momento diventa molto importante se riusciamo a capire, forti della nostra esperienza, della vostra esperienza, ciò che occorre fare per far sì che la stessa storia non si ripeta per quanto riguarda la revisione dello Statuto regionale.

Sono d'accordo in modo particolare su una parte di quanto detto dal prof. Cassese. Lui ci invita a fare una Regione con due teste pensanti, una che attiene alla Giunta regionale e l'altra che attiene al Consiglio.

Io credo che sia opportuno agire in questo senso, ma se le cose stanno così noto una prima contraddizione già insita nella legge costituzionale, nel senso che a me sembra che la legge costituzionale, che consente l'elezione diretta del presidente della Regione, in qualche modo si sposta verso un presidenzialismo spinto e quindi si allontana da questa possibilità a cui il prof. Cassese ci richiamava.

Credo che nel momento in cui andremo a riscrivere le nostre regole dovremo tener fortemente conto di questo, dovremo riflettere fortemente assieme, più che abbandonarci a frasi fatte o a luoghi comuni rispetto al presidenzialismo, alla stessa logica della sussidiarietà, su tutto ciò che questo significa, su tutto ciò che questo ha significato fino ad oggi, per modificare quello che c'è da modificare.

Vedo un grande rischio, e anche di questo dovremmo discutere all'interno della previsione del nuovo Statuto: il rischio di un federalismo spinto, di un federalismo che viene dall'alto. A me sembra che si tenda ad andare verso un governo "alla tedesca" con due livelli: un livello locale e un livello nazionale. Un livello locale che sempre più punta a non rapportarsi con il livello nazionale ma a rapportarsi invece con un livello altro che va al di là dei confini della nazione e si rapporta direttamente con l'Unione europea.

Con la legge 133 del 1999 si è fatto un passo quasi definitivo nei confronti del federalismo. L'art. 10 affida alle Regioni a statuto ordinario le risorse, quindi la possibilità di agire completamente da sole. Ho letto come lo stesso Cnel, analizzando l'art. 10 di quella legge dicesse "sì, siamo arrivati a buon punto, ora è interessante capire come facciamo a coniugare

l'interesse particolare, quindi l'autonomia di una Regione con l'interesse nazionale". Mi pongo questo problema in modo particolare per quel che riguarda un settore di grandissimo interesse, come la sanità.

Vedo grandissimi rischi in questo senso, perché noi veniamo da circa un decennio di politica di tagli pesanti nei confronti delle autonomie locali e questo gli amministratori presenti non fanno altro che denunciarlo. In ogni sede denunciano la sempre maggiore difficoltà a rapportarsi con un bilancio che si vuole a pareggio, con sempre ulteriori tagli.

Se così stanno le cose - e a me sembra che così stiano le cose - bisogna che diamo una lettura di tutto ciò che significa questo. Vedo il rischio che la separazione, il divario tra il Nord e il Sud del Paese sia sempre più grande.

Per quello che riguarda l'autonomia finanziaria delle grandi città, dei grandi centri urbani, troviamo autonomie finanziarie che vanno dall'82 e dal 77 per cento di Padova e Biella, al 22 per cento di Messina, al 25 per cento di Enna. E allora, questa politica di tagli, che si rapporta anche con queste cifre, in qualche modo determina una sempre maggiore separazione e anche un sempre maggiore prezzo da far pagare alle fasce più deboli di questo Paese. Credo che dobbiamo invertire la rotta, perché se così stanno le cose, quella logica secessionista che tanto ha appassionato, della quale tanto si è discusso e che quasi tutti noi abbiamo combattuto, quella logica secessionista virtuale, che non si è mai esplicitata nel Paese, nei fatti diventa reale, nel senso che questa situazione determina davvero e di fatto una divaricazione profonda fra il Nord e il Sud del Paese.

Credo che noi dobbiamo operare per scrivere uno Statuto che si ponga fortemente il problema di una Regione solidale all'interno di uno Stato nazionale.

GIORDANO TORRESI

Assessore Provincia di Ascoli Piceno

Ringrazio il presidente Minardi per la convocazione di questo Forum che vede tutte le assemblee elettive della nostra regione presenti al dibattito. Credo sia un momento fondamentale e importantissimo, proprio in previsione della stesura dello Statuto regionale. Questo momento, delicato per quanto riguarda la concezione della politica, dell'amministrare e della rappresentatività delle assemblee elettive, credo sia un momento particolare per capire il proprio ruolo e quali sono le regole che ci vogliamo dare tutti insieme.

Vorrei portare il mio contributo come amministratore della Provincia di Ascoli Piceno, per dire che il Consiglio provinciale sta già lavorando alla modifica del proprio statuto e, in attesa di questa Assemblea, il presidente del Consiglio provinciale Maroni non ha ancora portato in discussione la modifica dello statuto. Credo quindi sia veramente doveroso il ringraziamento al presidente Minardi e mi auguro che i gruppi consiliari siano in grado di recepire le istanze che stiamo portando alla loro attenzione, quindi il dibattito che ci sarà in Consiglio regionale terrà sicuramente conto delle nostre istanze.

Mi pare che la relazione del prof. Cassese sia stata veramente di grande interesse e di grande valore, soprattutto sotto l'aspetto istituzionale. Con questo Statuto dobbiamo creare un sistema integrato fra i vari poteri, fra i vari gradi di rappresentanza nella nostra regione. Non possiamo concepire una Regione dove non sia presente un governo di area vasta. Le Province non possono essere tenute nella parte più dimenticata, poiché hanno da portare delle proprie competenze ben precise. Non credo nel trasferimento delle deleghe a questi soggetti, credo più a una loro titolarità. In questa maniera si può creare un sistema integrato fra i vari poteri. C'è un'Assemblea regionale che dovrà svolgere un ruolo legislativo, un ruolo di controllo, ma la parte gestionale del territorio insieme ai Comuni la devono portare avanti sicuramente le Province, in un momento felice per quanto riguarda queste istituzioni. Voglio ricordare i patti territoriali, voglio ricordare tutta quella programmazione concertata, tutte quelle politiche attive sul territorio che passano attraverso le Province. Il trasferimento delle deleghe non è una concezione completa e totale di governo di area vasta; il governo di area vasta sul nostro territorio passerà solo attraverso la titolarità di queste politiche attive. Ecco allora che sul territorio dobbiamo essere presenti come istituzioni, le regole devono valere per tutti. Quando le regole non ci piacciono non possiamo tirarci indietro: oggi dobbiamo giocare con delle

regole che siano valide e ottimali per tutti. Ecco allora che lo Statuto deve essere non un desiderio di qualcuno o la richiesta di altri, ma deve diventare un'armonia di tutti quei governi, di tutte quelle responsabilità, di tutti quegli enti territoriali che devono svolgere il proprio ruolo. Allora, forse, possiamo dare delle risposte concrete per lo sviluppo sostenibile del nostro territorio.

Vedo due velocità nella nostra regione: quella del mondo politico e quella del mondo produttivo ed economico. Il mondo politico non riesce, da quello che può sembrare, a tenere i passo con il mondo economico-produttivo del nostro territorio. Noi dobbiamo dare delle risposte in tempi rapidi, in maniera concreta e tenere presenti le esigenze, le istanze che vengono dal nostro territorio e da tutte quelle categorie produttive, sociali, economiche attraverso mezzi che lo Statuto dovrà prevedere.

Volevo esprimere il concetto della titolarità delle politiche attive sul nostro territorio e credo che questo vada recepito nella forma piena che lo Statuto già indica di per sé.

LUIGI VIVENTI

*Presidente gruppo Cdu
Consiglio regionale Marche*

Un saluto cordiale da parte mia a tutti i partecipanti e agli organizzatori di questo Forum. Sarò estremamente sintetico e concreto come mia abitudine.

Il mio augurio è che si riesca a uscire da questa giornata di meditazione istituzionale con una unità d'intenti fra tutte le forze politiche presenti, una unità d'intenti che serva a far sì che questa sia veramente una fase costituente. Non ci debbono essere distinzioni, almeno per quanto riguarda la disponibilità all'impegno, tra maggioranza e opposizione. Solo così potremo elevare questo dibattito e fargli assumere dei contenuti concreti.

C'è la necessità che tutte le forze presenti si impegnino in un unico soggetto istituzionale, che lavori per il raggiungimento di questo obiettivo. Dobbiamo essere estremamente sinceri: il sistema delle autonomie locali, così come oggi funziona, non va bene. Mi permetto, da ultimo arrivato, di suggerire due motivi di questo mancato funzionamento. Il primo motivo lo chiamerei di sovrapposizione di funzioni tra i vari enti, e credo che negli interventi di coloro che mi hanno preceduto questa mattina questo motivo sia già emerso. Il secondo motivo è quello di una eccessiva burocratizzazione del processo decisionale. Ritengo che sostanzialmente questi siano i due problemi fondamentali che dovremo affrontare. Noi abbiamo approvato delle riforme elettorali nelle quali sono previste l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, l'elezione diretta dei sindaci dei Comuni, però se diamo questa possibilità ai cittadini di scegliersi il proprio sindaco ma non diamo agli stessi sindaci un'autonomia vera, un potere decisionale vero su alcune materie, è chiaro che imbrighiamo tutto il processo decisionale e non diamo concretezza alle nostre azioni.

Nei pochissimi mesi da quando sto svolgendo il ruolo di consigliere regionale ho visto che la Regione si occupa di mille cose, ma soprattutto che fa gestione, concede contributi, si occupa di questo e di quell'altro. Non credo che sia questo il ruolo che la Carta costituzionale ha assegnato alle Regioni. La Regione deve recuperare appieno il suo ruolo, che è quello di programmare, fare le leggi e lasciare agli altri enti locali il potere gestionale. Se dividiamo in maniera equa e saggia queste funzioni e questi poteri, allora, probabilmente, le cose funzioneranno e se ne avvantaggeranno tutti, maggioranza ed opposizione ma soprattutto i cittadini, i soggetti privati e pubblici.

Non tolgo altro spazio, vi ringrazio dell'attenzione e vi auguro buon lavoro.

MARTINO PANICO

Presidente Consiglio provinciale di Pesaro e Urbino

Innanzitutto porto il saluto del Consiglio provinciale della Provincia di Pesaro e Urbino a questo importante consesso, a questo momento iniziale per rileggere insieme la realtà regionale. La redazione di un nuovo Statuto dopo trent'anni è un'occasione importante, ghiotta per tentare di rivedere, rianalizzare tutte le condizioni sociali, politiche, civili, di convivenza della nostra realtà regionale a seguito delle modificazioni radicali, che ha subito e che ha vissuto in questi trent'anni. Negli interventi del Presidente Minardi e negli altri queste cose sono state richiamate. Credo che le istituzioni siano credibili, abbiano senso se sono lo specchio della realtà sociale e civile che vogliono rappresentare. Tutte le carte fondamentali a base della vita delle istituzioni devono in qualche modo leggere la propria realtà sociale, economica, civile e anche politica. Credo che questo sia un elemento indispensabile, perché se questo è le istituzioni sono credibili, altrimenti corrono un gravissimo rischio: quello di non essere affidabili, di non essere riconosciute, di fallire nella coscienza collettiva e nella fiducia dei nostri cittadini.

Se ciò è vero, ritengo che questa occasione di rilettura non possa non tener conto delle caratteristiche peculiari della Regione Marche. Non voglio ripetere argomenti già trattati da altri, però su un aspetto mi voglio soffermare. La nostra regione è caratterizzata fortemente da policentrismo, che io ho definito, nell'iniziativa che abbiamo fatto a Pesaro propedeutica a questo incontro, "iper policentrismo", cioè presenza di città piccole e medie. Questo ha significato nel passato un certo tipo di sviluppo economico, ha significato e sta significando un certo tipo di sviluppo sociale, ha significato e sta significando anche un certo tipo di assetto civile. Il "modello marchigiano" è stato richiamato a livello economico moltissime volte, vi risparmio ulteriori considerazioni, ma la caratteristica diffusione economica delle nostre aziende sul territorio corrisponde sostanzialmente alla diffusione di queste piccole e medie città in maniera più o meno omogenea in tutto il territorio regionale. Questo ha significato anche migliore controllo sociale che in altre realtà italiane: immagino le grandi metropoli, le grandi città, situazioni molto diverse dalla nostra, quali possono essere per le dimensioni delle regioni Lazio, Lombardia, Piemonte. Questa organizzazione in piccole e medie città ha consentito un livello, una qualità dei rapporti interpersonali, di convivenza dei nostri cittadini molto buono, che ci permette non solo il controllo sociale, l'osservazione dei fenomeni sul territorio, ma anche un contrasto civile ai problemi della

criminalità, quindi un aiuto oggettivo anche alla sicurezza, ma ha consentito soprattutto un livello di rapporti interpersonali che definiscono da soli l'alto livello di qualità della vita che c'è nella regione Marche.

Vorrei che questo valore del policentrismo che vuol dire tutte queste cose e ha anche dei risvolti negativi - il fatto che comunque molte di queste realtà piccole e medie insistano nell'area appenninica, con dei problemi oggettivi di depauperamento, di fragilità - trovasse spazio nella logica dello Statuto regionale. Esso non è solamente una somma di norme ma deve essere anche un'indicazione di valori a cui la comunità marchigiana in qualche modo deve ispirarsi per la propria azione, sia come istituzioni ma anche come comportamenti delle forze economiche, delle forze civili, delle famiglie. È quindi indispensabile trasferire questo valore nello Statuto.

Si è parlato molto di sussidiarietà. Se in qualche modo le cose vengono fatte meglio dal "privato" è bene che il pubblico si astenga, è un fatto anche di economia nei tempi di decisione della pubblica amministrazione. Sosteniamo questa organizzazione del fare a livello sociale, quindi. Quello che mi interessa sottolineare con grande forza è invece il principio di sussidiarietà verticale. Credo che non sia superfluo ribadirlo ancora: se vogliamo recuperare largamente credibilità e affidabilità come sistema delle istituzioni pubbliche e delle autonomie locali, bisogna che semplifichiamo il processo decisionale e che il principio di sussidiarietà si realizzi in modo che, per ogni livello del problema, ci sia l'autorità a livello di quel problema che lo risolva: problema locale, autorità locale. È il sindaco che assorbe tutti i pareri, tutte le opinioni che sono necessari e che dà una risposta concreta a quel problema in tempi ragionevoli.

Questo è uno spazio di lavoro, all'interno dello Statuto, che dobbiamo necessariamente trovare, perché è indispensabile.

Ho ascoltato con grandissimo interesse l'intervento del prof. Sabino Cassese, possiamo fare diverse opzioni, tutto quello che si vuole, ma io ritengo che dobbiamo lavorare su tutti e due i binari e che dobbiamo rafforzare il potere decisionale degli esecutivi, abbreviando i tempi entro cui le decisioni vengono assunte, ma dobbiamo coinvolgere e far partecipare alle decisioni gli organi collegiali. Credo che sono le due facce della stessa medaglia: la democrazia si esprime con il massimo dell'efficienza ma anche con il massimo della rappresentanza. Se riusciremo in questa sintesi molto difficile, faremo un buon servizio a tutti.

CESARE PROCACCINI

*Presidente gruppo Comunisti italiani
Consiglio regionale Marche*

Credo che questa giornata sia molto importante perché ci permette una riflessione più approfondita sulla prospettiva, una prospettiva segnata dalla fine dei partiti di massa nel nostro Paese, che ha portato a una crisi verticale della rappresentanza e della partecipazione, con una accentuazione netta del personalismo e del disinteresse. Le opportunità hanno sostituito i diritti, ma alla crisi della rappresentanza non si deve rispondere con l'assemblearismo, che non solo è l'opposto della partecipazione e del giusto ruolo delle assemblee elettive, ma porta alla confusione istituzionale. Il sovrapporsi di funzioni tra i diversi enti locali, in realtà può portare allo svuotamento effettivo delle assemblee e dei consigli.

L'obiettivo dei nuovi statuti e delle riforme nazionali deve viceversa essere, in primo luogo, quello di definire i ruoli precisi di ogni attore istituzionale dentro un quadro unitario di quella Repubblica delle autonomie in larga parte inattuata nel nostro Paese. In secondo luogo, è necessario far divenire le istituzioni democratiche luoghi effettivi di partecipazione.

Dobbiamo risolvere il problema dei conflitti che si esprimono nella società, la rappresentanza deve essere finalizzata a ciò e alla risoluzione dei problemi, quelli vecchi e quelli nuovi, dei cittadini e del popolo. Dobbiamo passare da una democrazia formale a una democrazia reale, dare concretezza a quelle opportunità e trasformarle in effettivi diritti, dal lavoro alla salute, all'istruzione pubblica, alla casa. L'assemblearismo è la finta partecipazione che, proprio per la sua ampiezza e vastità, porta inevitabilmente al restringimento delle decisioni in mano ai governi, alle giunte, ai presidenti e ai sindaci. Siamo in una fase e in un periodo di evoluzione che per certi versi è anche di involuzione, dobbiamo far tesoro e mettere in sintonia la discussione sul nuovo Statuto regionale con l'azione in atto a livello nazionale. Si devono dare, all'interno di una visione di forte regionalismo, anche spunti autonomi ed originali con una vasta partecipazione di tutti i soggetti organizzati nella società e per tutto questo, presidente della Giunta, presidente del Consiglio, signore e signori, vedrei questo Forum come un organismo di partecipazione a termine, un organismo funzionale a quella vasta partecipazione e studio, per dare sia a livello decentrato che a livello più complessivo, quella certezza del nuovo che oggi manca. In realtà non abbiamo più il vecchio modello, ma non abbiamo neanche il nuovo. Se, viceversa, si configurasse una istituzionalizzazione dei Forum, a livello nazionale avremmo una terza Camera e a livello decentrato avremmo una quinta istituzione, appunto Regione, Provincia,

Comune, Comunità montana e Forum. Se così fosse ci sarebbe lo svuotamento di ognuna di queste assemblee, a cominciare dal Parlamento nazionale. Occorre invece, in un sistema sinergico di enti ed autonomie locali, che si esalti la partecipazione effettiva e la risoluzione dei problemi e si risolvano anche i nuovi problemi come quelli dell'integrazione e dell'immigrazione. Non dunque un modello di tipo americano come ci è stato proposto, che esclude e che non fa partecipare, ma una originale visione di forte regionalismo che esalti la partecipazione, che esalti la democrazia, che risolva i problemi e che attui i capisaldi della prima parte della Costituzione repubblicana, nata dalla Resistenza e dall'antifascismo. Le Marche per questo possono essere un utile laboratorio per la pluralità sociale, culturale e geografica che esprimono. La fase che si vive nel Paese è molto delicata: si passa dal diritto, forse da un diritto centralistico e statalistico, alla soggettività diffusa. Si deve fare una riflessione seria, puntuale, non ideologica anche sulla elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali.

Quindi è necessario uno Statuto saldo nei principi fondamentali, ma flessibile negli strumenti e negli aspetti esecutivi e tecnici, che debbono corrispondere, anche nella rapidità dei tempi alle nuove esigenze complessive dello sviluppo sostenibile della nostra regione.

UGO ASCOLI

*Consigliere regionale delle Marche
Gruppo I Democratici*

Credo che questa sia una buona occasione per scendere nel concreto, per non muoversi solo su principi astratti, per ragionare su questioni che sono strategiche per la crescita della nostra regione, mantenendo una grande coesione sociale. Farò allora un ragionamento in sette punti per stare nei cinque minuti.

La nuova Regione non nascerà da un gruppo di saggi illuminati, che magari in videoconferenza si confrontano con uno dei più grandi professori di diritto. Cioè non nascerà dallo Statuto e basta. La nuova Regione nascerà anche dalla sperimentazione concreta nei territori delle politiche.

C'è una diversità di compiti che va affermata, ma anzitutto nelle politiche e poi troverà un riconoscimento nello Statuto. Alla Regione spetta il compito di programmare, di costruire regole il più possibile condivise, di controllare, di valutare e, se mai, di riprogrammare, non di gestire. Questo è un punto importante del nuovo assetto dei poteri sul territorio. Agli enti locali, invece, spetta la gestione degli interventi oltre, che la partecipazione alle scelte fondamentali di programmazione.

Se questo è un quadro abbastanza preciso, questo rapporto non è ancora in vigore, non ci siamo ancora su questa definizione di compiti. È un obiettivo quindi immediato da perseguire, non si tratta di aspettare il nuovo Statuto, bisogna perseguirlo immediatamente.

Se ciò è vero, allora ne derivano alcune conseguenze precise. Innanzitutto, nell'ambito del trasferimento di funzioni e risorse agli enti locali occorre affrettare i tempi, questo processo di trasferimento va risolto al più presto possibile, non si possono lasciare i soggetti nella incertezza delle risorse e delle funzioni, non si possono trasferire le funzioni senza le risorse. Ma soprattutto, sul territorio occorre affrontare davvero il tema degli squilibri e il tema delle pari opportunità per tutti i cittadini marchigiani. Solo così noi possiamo rendere effettivo e non solo virtuale il diritto alla tutela della salute, il diritto all'inserimento lavorativo, il diritto a un'attività di formazione, il diritto ai servizi alle persone e alle attività di cura, il diritto all'istruzione, a condizioni ambientali congrue, alla possibilità di prevenire le cosiddette catastrofi naturali.

Queste sono tutte materie su cui occorre ragionare nelle Marche, senza aspettarsi filosofie nazionali e dello Stato centrale. E allora, se tutto questo è in successione, e ne deriva un quinto punto: occorre che da questo Forum e dai momenti successivi di consultazione discenda uno sforzo politico straordinario, che non si realizza facilmente né automaticamente, per

avviare sul territorio strumenti associativi fra i Comuni, non solo quelli piccoli, incentivando al massimo l'associazionismo fra i Comuni. Sarà compito della Regione e di tutti gli altri enti sovracomunali fornire gli strumenti per incentivare al massimo l'associazionismo fra i Comuni da un lato e dall'altro costruire sin da adesso, senza aspettare lo Statuto, degli strumenti di coordinamento operativo, stabile fra enti locali, territorio per territorio.

Se solamente riusciamo a fare questo discorso in una logica che superi ogni velleità di neocentralismo regionale - tutti dicono che non lo vogliono, ma molti hanno questa innata passione - occorre però superare, dall'altra parte, qualsiasi esasperazione localistica e municipalistica, che pure c'è sul territorio. Se usciamo da questo Scilla e Cariddi fra il neocentralismo regionale e le vocazioni localistiche, forse riusciamo a sperimentare subito, non aspettando una nuova Carta costituzionale regionale, strumenti associativi fra Comuni e strumenti di coordinamento operativo stabili fra enti locali, territorio per territorio.

Oggi sono sul tappeto questioni strategiche per la nostra regione. Solo se riusciamo a costruire un associazionismo fra Comuni, che tiene, a partire dai piccoli Comuni ma non solo e riusciamo a ordinare stabilmente gli enti locali, territorio per territorio, finalmente riusciremo a fare distretti sanitari e una razionalizzazione della rete ospedaliera, che garantisca davvero, al di là dei fumi della propaganda, a tutti i cittadini, la tutela della salute.

Costruiremo allora quegli ambiti nazionali che anche la legge nazionale ci chiede e finalmente una rete di servizi essenziali in ogni ambito per rispondere alle forme di disagio, daremo un'anima a dei centri locali per l'impiego, che altrimenti farebbero una brutta fine, costruiremo una congrua dimensione dell'assetto dell'istruzione, come la nuova legge chiede alle Regioni e finalmente riusciremo anche a rivedere concretamente la situazione delle problematiche ambientali, a partire dal ragionamento su tutti i fiumi delle Marche, che tutti hanno bisogno di una grande opera di manutenzione e di bonifica, per evitare nuove catastrofi naturali. Solo in questo modo riusciremo a dare slancio ai territori meno dotati di infrastrutture, di servizi e di occasioni di lavoro.

Anche su questi aspetti possiamo fare fin da adesso molte cose. Possiamo operare subito una ricognizione e costruire quel repertorio delle novità di cui parlava Sabino Cassese, censire le esperienze innovative e costruire, su quelle, iniziative per far progredire le consapevolezze degli attori

collettivi. Se sperimentiamo con successo queste nuove frontiere di lavoro politico, allora sì che potremo ispirare uno Statuto avanzato, congruo con le esigenze della comunità regionale. No a qualsiasi illusione tecnocratica e intellettualistica, via invece a un nuovo lavoro politico, che solo potrà ispirare uno Statuto adeguato.

GIUSEPPE LUCARINI

Sindaco di Urbania

Deve intanto essere chiaro un punto di partenza: l'autonomia è una pratica difficile. Sentivo prima lamentare l'inconsistenza di buona parte degli statuti elaborati in questi anni. Autonomia significa che un ente si spende, crede nello statuto come strumento, oppure copia lo statuto e alla fine gli statuti sono strumenti astratti che non servono a nulla. Il punto di partenza è questo: cosa vuol fare la Regione Marche? Io credo che voglia fare uno Statuto forte, fortemente innovativo, fortemente rappresentativo dell'identità regionale. E il primo punto non può che essere questo: per fare uno Statuto che sia fortemente innovativo non può che tener conto di un processo fortemente rappresentativo e prendere qualche mese in più per fare uno strumento che alla fine sia condiviso, sia una novità, una scommessa sul futuro.

Partiamo da zero. In questi anni la Regione, grazie alle leggi nazionali e grazie soprattutto a una consuetudine, è cambiata molto: non c'è più il rapporto diretto Comune-ufficio regionale e tutte le cose che sappiamo del passato, c'è un'articolazione della rappresentanza che è forte rispetto al passato. Sostanzialmente dobbiamo concludere questo viaggio, arrivare alla fine, alla conclusione. Lo Statuto deve essere la cerniera e la chiusura di un cerchio che è l'attività riformatrice di questi otto anni per un'idea forte e condivisa dal sistema delle autonomie locali.

Quale Statuto? È fin troppo facile, perché significa dire, intanto, quale idea abbiamo della Regione Marche. È perfino banale ripetere una riflessione che ho sentito tante volte in questi anni sulle Marche al plurale nella storia e nella cultura, sulle Marche al plurale nelle istituzioni, non solo per la forma delle istituzioni e per la quantità delle istituzioni in un territorio così piccolo, ma anche per il rapporto, molto diverso, che queste istituzioni hanno con il territorio. Questa è l'identità regionale, un'identità che ha delle forze e delle debolezze. Delle forze che in passato erano considerate debolezze.

Ho recentemente partecipato a un seminario organizzato dalla Regione Marche insieme all'istituto di sociologia di Urbino, in cui il prof. Diamanti spiegava come il localismo, che a volte da qualcuno di noi è stato deprecato ma che è così profondo, è la risposta delle comunità locali alla globalizzazione, la ricerca di una identità, la consapevolezza che la globalizzazione è perdita dell'identità. Quindi il sistema locale è una forza che va oltre il nostro ragionamento temporaneo. Il problema è che può essere anche una debolezza nella capacità di avere un governo regionale

fortemente rappresentativo, incisivo a livello nazionale, europeo. Il problema, con lo Statuto, è come allo stesso tempo rappresentare sempre meglio il localismo marchigiano e come trasformare questo localismo in una forza di governo. Questo credo che sia il punto.

E allora, come fare? Sono convinto che serva un modello fortemente innovativo che rappresenti le Marche di per sé. Le Regioni non sono tutte uguali, non devono avere lo stesso sistema. A me pare che sia molto forte il discorso di “Centronia”, come definito dal giornale, cioè le cinque Regioni. E sappiamo che il federalismo italiano rispetto a regioni troppo piccole non sarà mai completo, con qualche rischio, però dobbiamo stare dentro il dibattito nazionale.

Il ruolo di cerniera delle Marche rispetto al Mediterraneo è un altro punto che deve essere fortemente riconosciuto nello Statuto regionale.

Il “modello Cassese” l’approvo totalmente. Non vuol dire debolezza dell’assemblea ma il contrario. Dice Cassese “esecutivo forte, ma assemblee altrettanto forti”. È questo il problema di questi anni: quanto sono forti le assemblee? Serve un momento istituzionale che rafforzi la capacità di elaborazione delle assemblee, il ruolo delle commissioni, la cerniera fra assemblee ed esecutivi, ma soprattutto serva capire che le forme di partecipazione, di consultazione degli enti locali attuali sono insufficienti.

I tavoli istituzionali sono cosa seria, ma non sono sufficientemente rappresentativi della realtà regionale, quindi occorre costruire altre forme secondo le quali l’insieme delle istituzioni possa entrare nella formazione delle leggi e possa avere un rapporto costante con il Consiglio regionale anche nelle Commissioni, in modo tale che insieme possano costruire il processo legislativo regionale, altrimenti gli appuntamenti sono solo due: la proposta di legge, la consultazione delle autonomie. Per lo stesso motivo considero che un patto regionale del lavoro costruito in una riunione dei segretari regionali delle associazioni e delle autonomie non sia sufficiente. Ben più ampio deve essere il dibattito. Quanti sindaci a livello regionale conoscono questo patto? Per avere un progetto equamente condiviso bisogna che le Marche diventino le Marche dei poteri forti, e qui c’è il grande tema dell’associazionismo dei Comuni, con una forte resistenza dei Comuni, perché hanno paura di perdere poteri. Spingere sull’associazionismo non significa fare un modello astratto, significa costruire leggi coerenti, e sappiamo che spesso la coerenza si perde nell’attività assessorile e anche ministeriale. Occorre favorire questa associazione, in modo tale che a

livello regionale gli enti abbiano un rapporto più forte con la Regione, perché entità locali di 40 mila abitanti sono più forti di piccole entità di 500-600 abitanti. Dobbiamo però spingere non tanto con un modello astratto ma con una coerenza legislativa che porti a poteri locali forti.

La risorsa umana del volontariato è fondamentale nei Comuni. Bisogna che nel nuovo modello marchigiano il volontariato abbia una rappresentanza forte.

Come si fa a fare questo? Non so quali possano essere le forme, bisogna inventarle. Io sono diffidente su quei modelli nazionali che vengono portati in periferia. Dobbiamo pensare a un modello nostro che permetta agli enti locali, al di là delle sigle, di incontrarsi, di partecipare continuamente alla costruzione del sistema legislativo regionale.

Queste sono le Marche, al di là della “Bassanini”, al di là delle riforme passate, al di là delle riforme future. E le Marche saranno forti se saranno coscienti di doversi dare un sistema adeguato al modello che abbiamo.

ANTONIO RECCHI

Assessore al Comune di Ancona

Ritengo che la scelta del Forum sia molto importante dal punto di vista politico. Una scelta difficile, viste le diversità che ci contraddistinguono in tutto il territorio marchigiano, ma anche un grosso passo in avanti verso quel federalismo regionale di cui abbiamo sentito più volte, qualche volta anche a proposito, parlare.

Il problema delle riforme istituzionali ha caratterizzato il nostro Stato fin dalla sua nascita, portandosi dietro stuoli di polemiche, che hanno imbrigliato la discussione all'interno delle gabbie politiche, senza mai affrontare le varie questioni di petto. Il Forum, per come lo intendo, deve essere un luogo permanente di dialogo e discussione fra tutte le istituzioni elettive regionali, poiché solo così si pongono le basi per il vero meccanismo federale. Ma anche su questo vorrei fare una precisazione invitando tutti alla chiarezza. Ho ascoltato prima con molta attenzione l'intervento del consigliere Ascoli e ho letto con molta attenzione l'intervento del presidente del Consiglio e ritengo che se questo sistema non viene usato in maniera razionale mantenendo ciascuno le proprie competenze, si potrebbe passare da un eccesso all'altro. Leggendo l'intervento del presidente Minardi ho visto che questa è una cosa su cui si vuol molto soffermare l'attenzione. E proprio sulle competenze mi vorrei soffermare anch'io, perché se è vero che trasferendo le competenze dal centro alle periferie si dà alle periferie stesse più peso ed importanza, bisogna trasferire alle periferie anche gli strumenti affinché possano adempiere appieno al loro compito. Su questo il nuovo Statuto dovrà soffermarsi, poiché il Forum dovrà avviare questo percorso, che possa essere uno strumento di rafforzamento e di crescita per tutte le autonomie locali.

La nuova Regione deve pianificare e non più interferire con i vari problemi locali. Deve avere una funzione di ausilio, deve emanare i criteri per l'elaborazione dei piani di settore, partecipare alla elaborazione con le autonomie locali di questi piani di settore, controllare che le autonomie locali seguano questi criteri alla lettera, ma non interferire sulla fase successiva, perché la fase successiva può derivare da attività di concertazione sul territorio a cui la Regione, in quanto ente superiore, non ha partecipato e qualche volta può mettere in discussione un lavoro fatto dall'ente locale, anche abbastanza "costoso" non soltanto in termini monetari, ma anche d'impegno.

Bisogna stare attenti ai giovani. I giovani non sono più un problema, bisogna scommettere su di loro, non per il futuro perché è troppo facile, ma

per il presente. Questa è la vera scommessa da fare. I giovani non sono soltanto una forza futura, sono il presente e il futuro della nostra nazione, della nostra regione, della nostra città.

Il Forum deve avere tra i suoi obiettivi anche quello dello studio di nuovi meccanismi di rappresentanza, dei soggetti che si sono autonomamente organizzati a livello regionale. Questa mia affermazione finale deve combaciare però con quello che ho detto prima: attenzione a non passare da un estremo all'altro.

VITO D'AMBROSIO

Presidente delle Giunta regionale delle Marche

Penso di mantenere in una decina di minuti il mio intervento, anche perché non sono conclusioni, ma riflessioni fatte nella condizione psicologica migliore di tutti, perché sono riflessioni per il dopo, per il mio successore, quindi riflessioni tranquille, nelle quali il coinvolgimento personale non c'è, perché, se la salute continuerà ad assistermi e se le cose andranno normalmente, dal 2005 in poi saranno altri ad occuparsi di queste cose.

Possiamo parlarne con serenità, senza lasciarci affogare nella contingenza, anche se la contingenza è il contesto nel quale lavoriamo e riflettiamo.

Alcuni dati. Se stiamo costruendo o vogliamo costruire il patto di cittadinanza nuovo per i cittadini marchigiani, questo patto dovrebbe essere condiviso il più possibile. Sono del parere che la Carta fondamentale ha bisogno di una grande condivisione, ma successivamente il gioco democratico fra maggioranza e opposizione va lasciato totalmente libero, il che significa che soltanto quando si mettono in gioco le regole, allora è necessaria una maggioranza qualificata, altrimenti il più possibile la maggioranza semplice è lo strumento della democrazia.

Io sarei (e questo mi viene un po' dall'esperienza, essendo a cavallo fra il tecnico ed il politico) del parere che comunque lo Statuto dovrebbe avere un carattere di brevità. Deve essere un insieme di principi fondamentali non deve arrivare a regolamentare previsioni, ipotesi e fatti che vanno lasciati alle leggi ordinarie. Quindi uno Statuto di principi più che uno Statuto-regolamento.

Il terzo punto che mi sembra importante è che, proprio perché lo Statuto è il patto fondamentale, credo vada previsto nell'ambito dello Statuto un meccanismo analogo a quello dell'attuale articolo 138 della Costituzione, che, in mancanza di una maggioranza molto alta, prevede la possibilità di sottoporre le norme costituzionali a referendum, credo sia un meccanismo che vada riprodotto nell'ambito del nostro nascente Statuto.

Fatte queste premesse penso che, come diceva prima Cassese, bisogna fare delle scelte, ma tenendo conto del fatto che comunque siamo in Italia, abbiamo una nostra esperienza, una nostra storia alle spalle, quindi non possiamo pensare di fare uno Statuto completamente nuovo "americano" o "tedesco", perché non sono modelli che possono essere travasati indistintamente all'interno della nostra esperienza. Personalmente sono del parere che comunque, ad un esecutivo che mantenga il potere-dovere di decidere, vada accompagnato un legislativo che aumenti le attuali capacità, possibilità e poteri di controllo, perché questo mi pare fondamentale. Non è

importante decidere insieme, importante è che nessuno possa decidere senza che qualcun altro abbia il potere di controllare come e perché ha deciso in quel certo modo. Questo è un principio fondamentale, ma che abbiamo perso in parte perché schiacciati sul modello di Regione debole che ci hanno dato gli statuti del 1970. Le Regioni nascono 22 anni dopo la loro previsione costituzionale, nascono volutamente deboli per il contesto politico in cui sono nate.

Era chiaro che un Governo centrale non aveva interesse a far nascere Regioni forti perché una parte di queste Regioni a priori si sapeva che sarebbero state governate da forze politiche e partitiche che non erano al Governo e che in quel momento si ponevano in rotta di collisione con il Governo. Adesso non è più così, non perché siano cambiate le previsioni ma perché, per fortuna, la nostra è una democrazia compiuta nel senso che non ci sono più preclusioni aprioristiche.

Allora il modello regionale deve essere un modello sufficientemente forte. Questa ormai stantia diatriba fra il “partito della Giunta” e il “partito del Consiglio” non va cancellata per quello che rappresenta di positivo ma va spostata in avanti, sostenendo e prevedendo ipotesi di controllo forte da parte del Consiglio dell’azione della Giunta e prevedendo dall’altro lato dei meccanismi che consentano all’esecutivo di funzionare e non lo blocchino alla ricerca di un consenso purché sia a qualunque costo. Questo significa, probabilmente, anche recuperare alcune ipotesi di rapporto nei momenti cruciali fra esecutivo e legislativo e, per esempio si può pensare ad un discorso di introduzione ragionata e ponderata di un istituto come la sfiducia costruttiva della Costituzione tedesca. Quindi, non qualunque ipotesi di un presidente che viene meno porta la Regione a rivoltare, ma l’ipotesi fondamentale è quella di un venir meno di un rapporto di fiducia tra il presidente dell’esecutivo e il legislativo, specie se, ovviamente, il presidente dell’esecutivo (mi pare abbastanza difficile prevedere in maniera diversa) continuerà comunque ad essere collegato ad una scelta diretta da parte dell’elettorato. Allora una sfiducia costruttiva, una dimissione politicamente motivata, da parte del presidente, potrebbe e dovrebbe comportare il ritorno alle urne, non se il presidente all’improvviso, avendo vinto al Superenalotto decide di andarsene alle Bahamas con l’ultima sua fiamma o magari con la famiglia, semplicemente. Cose che, invece in questo momento, non mettono al sicuro l’assemblea regionale dalla necessità di sciogliersi e di ritornare alle urne.

Il terzo punto è che dobbiamo scrivere e sperimentare meccanismi di controllo da parte dei titolari del potere legislativo. Questo significa imboccare una strada che non è tipica del costume italiano nemmeno a livello del Governo nazionale, perché il controllo viene fatto in maniera tendenzialmente indipendente dalla omogeneità nella maggioranza. Cioè il potere di controllo viene esercitato non a priori, con una posizione stabilita di una maggioranza e una posizione stabilita di una minoranza, ma in maniera diversa, cioè nell'ambito di strumenti di controllo che vengano o assegnati preferibilmente alla minoranza oppure che vedano sganciata la maggioranza dall'esecutivo o almeno non inchiodata sempre a priori sulla stessa posizione. Questo è un meccanismo nuovo per il nostro sistema, per il nostro costume, ma è un meccanismo che altre nazioni conoscono bene.

Per esempio conoscono molto bene gli Stati Uniti d'America meccanismi nei quali il presidente deve, volta a volta, convincere la sua maggioranza a sostenere determinate cose perché non è a priori stabilito che ci sia questa consonanza.

L'altro elemento che credo vada affrontato con attenzione riguarda i meccanismi per evitare il neo-centralismo regionale. Lo dico con molta franchezza: ieri, partecipando ad una trasmissione radiofonica nazionale qualcuno mi ha detto "In Italia, vista la tradizione, il federalismo potrebbe essere basato sui Comuni" e altri hanno detto "dovrebbe essere basato sui Comuni". Io dico con tutta franchezza che un federalismo basato sui Comuni corre il rischio di essere una catastrofe, un'anarchia, la guerra di tutti contro tutti. Pensate che tipo di federalismo può essere un federalismo che vede sullo stesso piano il Comune di Bolognola e il Comune di Ancona, cioè comuni che hanno meno di 100 abitanti e comuni che sfiorano i 100 mila abitanti. Un federalismo con 8.400 soggetti di cui 6 mila non hanno nemmeno mille abitanti. Non è questa la soluzione del problema; rimane intatto il problema di evitare che nel gioco fra Roma e le varie capitali regionali nascono altre 20 "Roma", perché questo sarebbe negativo fortemente. E qui andiamo subito al nodo del problema: che tipo di cittadinanza statutaria diamo agli organismi e ai momenti di rappresentanza sindacale e istituzionale degli altri governi sul territorio? Che cosa facciamo, una seconda Camera in ambito regionale? La Camera delle autonomie così come noi abbiamo richiesto a livello nazionale? Se facciamo una Camera delle autonomie dobbiamo stare bene attenti a capire come si va avanti per evitare che ci siano corti circuiti possibili fra una seconda Camera delle

autonomie, che sicuramente dovrebbe essere meno collocata in alto e quindi gerarchicamente non alla pari con il Consiglio regionale, con eventuali giochi con l'esecutivo. Anche questi sono problemi che bisogna porsi.

Io non ho una risposta adesso, perché sarei uno che ha avuto il tempo di pensarci a sufficienza, invece quando uno fa il mio mestiere ha tempo di pensare ma non tantissimo. Il discorso è: dobbiamo prevedere dei momenti nei quali possa venire dal basso la richiesta di applicazione del principio di sussidiarietà, perché il principio di sussidiarietà non piove solo dall'alto, nasce dal basso e deve nascere dal basso.

Finché il principio di sussidiarietà - quello è un altro punto su cui ci incamminiamo con molta difficoltà - rimane nell'ambito delle dimensioni alto-basso, della verticalità, trova un consenso abbastanza ampio; quando si sposta e diventa principio di sussidiarietà orizzontale, comincia a diventare molto più complicato, perché dietro il principio di sussidiarietà orizzontale negli ultimi tempi abbiamo visto contrabbandare dei principi che erano di liberalismo senza nessuna regola, che francamente non ha nulla a che vedere con la sussidiarietà orizzontale. Questo è un altro elemento su cui dobbiamo riflettere. Bisogna cercare di evitare meccanismi che, utilizzati in maniera strumentale, mettano gli uni contro gli altri i rappresentanti delle istituzioni. Questo si fa con due strumenti fondamentali. Il primo è una rappresentanza il più possibile equilibrata, quindi che tenga conto di popolazione, di territorio, di dimensioni, ma che tenga soprattutto conto di un altro elemento: che chi sta direttamente a contatto con i cittadini è il sindaco, è il Comune. In questo credo che dobbiamo sottolineare nello Statuto, con forza, la lunga tradizione italiana municipalista, che non significa far vincere sempre i Comuni ma significa semplicemente che il Comune è comunque colui al quale vanno rivolte immediatamente le domande e che è lo strumento e l'ente che deve cercare di dare il maggior numero possibile di risposte.

Poi si pone il problema di che cosa significa programmare, fare le leggi, che cosa significa controllare che la programmazione abbia un senso. Altrimenti programmare e fare leggi, senza poi controllare come vengono applicate, significa abdicare, non delegare.

L'ultimo punto - e vorrei che questo restasse a noi e a dopo di noi - è che non dobbiamo pensare che questo gioco si gioca soltanto fra le istituzioni, è sbagliato. La società è più ricca delle sue rappresentanze istituzionali, non

è fatta solo da sindaci, da presidenti dei consigli, da consiglieri, da componenti dell'esecutivo, la società è fatta da una serie di organizzazioni, anche da una serie di realtà, che non sono organizzate. Ma noi dobbiamo farci carico di rispondere a queste esigenze, altrimenti corriamo il rischio terribile di vedere la riforma istituzionale soltanto come un problema di migliore distribuzione di poteri fra le istituzioni e non di migliore distribuzione di responsabilità, per rispondere alle esigenze della popolazione, perché questo è lo scopo di una riforma istituzionale seria.

In quest'ambito credo che dobbiamo lavorare sodo, tenendo conto che probabilmente dobbiamo prevedere alcuni elementi o alcune possibilità di ripensamento per vedere come funziona la legge. Anche gli statuti vanno sottoposti allo studio di efficacia e di efficienza di come funzionano, quindi anche su questo inizialmente qualche cosa si può prevedere.

Sull'ultimo punto, quello della riforma della legge elettorale, dico soltanto due cose, poi la faremo come vogliamo noi, ma bisogna eliminare il discorso del listino perché è una follia, non è positivo quello strumento. Il premio di maggioranza può restare, deve restare ma non così. L'altro elemento è il recupero dei seggi: non può essere legato a un meccanismo che penalizza a caso alcuni territori e premia, questa volta non a caso, ma per come è strutturato, altri territori che sono quasi sempre gli stessi. Se il meccanismo di votazione è a livello provinciale, o cambiamo i collegi oppure un recupero dei resti a livello regionale è fonte di profonde distorsioni nell'attribuzione dei seggi. Prendete le ultime elezioni e vedete quanto si discosta l'effettiva attribuzione dei seggi, rispetto a quella prevista in base ai criteri stabiliti a priori, che sono quelli delle popolazioni.

Questi sono i punti su cui dobbiamo lavorare.

Se su questi punti lavoriamo con l'idea di rispondere alle richieste e alle esigenze della società e non soltanto a livello di gelosie fra rappresentanti istituzionali, probabilmente riusciremo a rendere un servizio alla comunità marchigiana.

II SESSIONE

*Presiede Luigi Minardi
Presidente del Consiglio regionale delle Marche*

SILVANA AMATI

*Presidente della Commissione speciale per lo Statuto
del Consiglio regionale delle Marche*

**La redazione dello Statuto
come fase costituente della nuova Regione**

L'incontro odierno certamente offre una sede qualificata per mettere a confronto le diverse voci e le diverse competenze che dovranno proporre temi di riflessione sulle grandi questioni riguardanti il ruolo degli enti locali, le questioni del decentramento amministrativo e il nuovo Statuto della Regione Marche.

È giusto ricordare che il nostro Consiglio regionale è stato il primo in Italia a procedere alle modifiche regolamentari, che hanno consentito di dar vita alla Commissione per lo Statuto, cui è affidato il compito di proporre il testo della nuova Carta costituzionale delle Marche e che dovrà, inoltre, occuparsi della legge elettorale regionale.

Poche sono ancora le Regioni che hanno organismi specifici funzionanti, a dimostrazione del fatto che l'importante stagione delle riforme istituzionali, anche nelle Regioni, stenta ancora a decollare.

D'altra parte non è stato facile, perfino, in questo ultimo periodo, identificare quali fossero i luoghi della discussione preventiva e generale, deputati all'identificazione delle linee programmatiche della riscrittura di un nuova, ancora indefinita, organizzazione "federale" del nostro Paese.

Così come non è stato chiaro, a livello nazionale, se tutte le voci tenute a rappresentare le diverse realtà organizzative del territorio fossero considerate, quanto meno, di pari dignità nell'elaborazione di modelli organizzativi che certamente risultano complessi, poiché complessa è la sintesi che si vorrebbe realizzare e che dovrebbe non prescindere dai principi fondamentali della Carta costituzionale vigente.

Il convegno odierno è utile perché ci può consentire di fare il punto, nelle Marche, sulla complessità del percorso e quindi di ricordare, in estrema sintesi, che cosa stia dietro ad alcune questioni fondamentali.

Per esempio lo stesso termine "sussidiarietà" ha assunto nel tempo significati diversi. Ugualmente è opportuna una riflessione sulle innovative funzioni degli enti locali e delle Regioni.

Venendo alla sussidiarietà la storia è antica, complessa e multiforme. Nel dibattito politico e costituzionale corrente il concetto di sussidiarietà è emerso nella sua più nobile specie, come modello di ripartizione delle competenze tra i vari livelli pubblici di decisione e governo. Si tratta della cosiddetta "sussidiarietà verticale". D'uso si tralasciava nelle discussioni un altro aspetto più infiltrante, quello economico, che, attraverso la cosiddetta sussidiarietà orizzontale, poneva come compito dello Stato l'ipotesi

che questo creasse condizioni sufficienti affinché la dimensione privata risolvesse in maniera autonoma i problemi in campo. Con ciò, s'intende, lasciando al pubblico una funzione meramente suppletiva dei meccanismi di autoregolamentazione. Nel recente dibattito alla Camera dei deputati sull'ordinamento federale della Repubblica questo secondo aspetto della sussidiarietà è emerso con forza crescente e talora dirompente. Da alcune aree è stato inteso come esaustivo dell'intera questione sussidiarietà, collocando la sussidiarietà verticale come un puro aggiustamento istituzionale.

D'altra parte resta certamente aperto il nodo del come la società civile, nel termine più esteso, possa avere voce in capitolo nelle decisioni e nelle scelte amministrative. Una società civile intesa non solo come insieme di cittadini associati come attori economici, ma anche come cittadini titolari della spesso dimenticata rappresentanza, esercitata individualmente o espletata attraverso il diritto di associarsi nelle varie forme politiche, sindacali, culturali e sociali, ancora previste dalla Costituzione.

Significativa nell'ambito della definizione della sussidiarietà verticale appare la storia scritta negli ultimi anni dagli atti definiti in sede europea. Ricordo in particolare la Carta europea delle autonomie locali del 1989, la Carta europea delle autonomie regionali del 1997 e il parere sul Principio di "sussidiarietà" contenuto nell'appello del Comitato delle Regioni del marzo 1999.

Infine, voglio ricordare che lo scorso anno proprio qui ad Ancona si è svolta una conferenza internazionale, che ho avuto l'onore di presiedere, a titolo "La Carta delle autonomie locali e regionali d'Europa: la sussidiarietà in azione". In tale conferenza il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, ospitato dal Consiglio regionale delle Marche, ha votato un documento, noto come "Carta di Ancona".

Nel documento i partecipanti si esprimevano sulla necessità di porre lo stesso Consiglio d'Europa ed il Congresso dei poteri locali come garanti del principio di sussidiarietà nelle relazioni interne agli Stati, tra i diversi livelli di governo centrale o federale, regionale e locale, sulla base di garanzie giuridiche da offrirsi dal diritto interno degli Stati e da testi convenzionali quali le carte europee dell'autonomia locale e regionale.

Non è facile, dunque, districarsi nel groviglio creato dal convergere indifferenziato nel concetto di sussidiarietà di spinte politicamente e culturalmente assai diverse, che vanno dalla sussidiarietà istituzionale (tra

i poteri locali e lo Stato e la stessa dimensione europea) alla sussidiarietà economica che postula una dimensione di scrittura, attinente però i principi fondanti della Carta costituzionale italiana.

Si cita in proposito, proprio in questi giorni, la riscrittura dell'art. 2 della Costituzione, aprendo inaspettatamente il capitolo di una nuova stagione costituente, che dovrebbe riguardare perfino la prima parte della Costituzione, fino ad oggi ritenuta dai più intoccabile almeno nei principi fondamentali.

Venendo alla realtà istituzionale delle diverse autonomie locali, che partecipano con le Regioni e con lo Stato alla composizione della Repubblica, si deve notare come essa, in particolare in questi ultimi cinque anni, sia profondamente mutata.

Diverse sono le voci in campo, non tutte ugualmente ascoltate. Quando parliamo infatti di enti locali e di Regioni parliamo indifferentemente di assemblee e di esecutivi, intesi questi ultimi sovente in senso monocratico (sindaci, presidenti delle Province, presidenti delle Regioni).

In realtà siamo, credo, tutti consapevoli del fatto che stanno fortemente prevalendo le voci emergenti appunto dagli organi monocratici. Solo residui restano gli accenti proposti per definire gli spazi dei legislativi e delle assemblee.

Le motivazioni del processo innovatore sono note a tutti e da tutti condivise, partendo dalla necessità di fornire stabilità di governo al paese e agli enti locali, di fronte ad una realtà economica e sociale in continua mutazione, la quale richiede sempre nuova dinamicità nelle decisioni.

L'on. Violante, sostenitore del ruolo dei legislativi come garanti di una "democrazia decidente", cioè di una democrazia capace di assicurare la rappresentanza, i diritti e l'efficienza del processo decisionale, ha svolto un'interessante relazione introduttiva al convegno del febbraio di quest'anno promosso dalle assemblee legislative regionali, proprio per trattare di nuove regole e di nuovi poteri.

Secondo Violante "fino ad oggi la discussione sui processi di modernizzazione istituzionale si è incentrata soprattutto sugli esecutivi e l'elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del presidente della Regione sono state una risposta alla domanda di maggiore rapidità decisionale e di maggiore stabilità di governo". Ma, secondo Violante, il processo di modernizzazione ha investito solo alcuni aspetti dell'attività del Parlamento e ha lasciato fuori le altre assemblee rappresentative.

Occorre dunque superare questo vuoto di riforma perché il rafforzamento della rappresentanza generale serve anche per legittimare gli esecutivi e per un migliore raccordo tra istituzioni politiche e cittadini.

Oggi insomma “è perennemente in discussione la trasparenza e la legittimazione democratica dei processi decisionali e solo forti istituzioni della rappresentanza possono garantire al Paese la qualità di tali processi”.

L'on. Violante ha giustamente notato che “in questa fase assistiamo ad una vera e propria competizione rappresentativa tra le diverse forme di rappresentanza compartecipi dei processi decisionali”.

La proposta di “democrazia decidente” del presidente della Camera è concreta e contiene, tra l'altro, l'ipotesi della costruzione di una rete delle assemblee elettive, in modo da dare origine ad un circuito attivo e ad un reciproco sostegno. Tale circuito può essere strumento fondamentale per la promozione dell'azione necessaria a migliorare la qualità dell'azione delle assemblee rappresentative e, d'altro canto, più volte è stato invocato negli incontri, svolti dalle conferenze dei presidenti dei Consigli provinciali, dei Consigli comunali, dei Consigli regionali italiani e dei Consigli regionali europei. Voglio qui ricordare ad esempio la mia esperienza personale di Oviedo, quando, in qualità di coordinatore dei presidenti dei Consigli regionali, ho guidato la delegazione italiana nell'incontro fondativo della Conferenza europea dei presidenti dei Parlamenti regionali. In tale occasione tutti i rappresentanti dei diversi Paesi europei ponevano con forza l'indispensabilità di non vedere annullati i valori delle assemblee legislative regionali, protagoniste di un livello di rappresentanza democratica non eludibile da modelli, in cui vengono sfumando i significati della tripartizione dei poteri.

Il “disagio” delle diverse stanze assembleari, così fortemente espresso in Italia dai consiglieri dei piccoli Comuni, ma anche dai consiglieri provinciali ed ora anche dai consiglieri regionali, si impone all'attenzione di chi ha veramente a cuore il rinnovamento del Paese, coniugato ad una visione di rinnovamento istituzionale, valido nel lungo periodo e non dettato dalla contingenza dei piccoli, ma invasivi, problemi della politica a cabotaggio elettorale. Il disagio delle assemblee è un problema esistente e non semplificabile con atti di pura rimozione.

Basta scorrere i testi dei costituzionalisti per verificare come molte siano le voci che segnalano il pericolo della sterilizzazione della rappresentanza. Sterilizzare la rappresentanza è infatti, secondo alcuni e anche secondo me,

lo stesso che neutralizzare quel poco o quel tanto che ogni democrazia offre al potere popolare.

Problematica è anche la pagina della realizzazione della verticalizzazione del potere politico. Qualche giurista, pensando al presidenzialismo e per le Regioni ai massmediatici governatori, ha parlato di “monarchie elettive”, con “tratti marcati e diffusi di autoritarismo”, tratti che nelle Marche meno emergono per la personalità e l’elevata cultura giuridica del presidente D’Ambrosio.

In questa prima parte della mia relazione ho cercato di pormi e di porre il problema della grande complessità delle questioni che abbiamo di fronte quando dobbiamo affrontare la nuova scrittura delle carte costituzionali regionali. È con volontà che ho evitato di semplicizzare. Chi semplicizza ottiene applausi, ma espone le istituzioni a problematiche anche giuridiche difficilmente sormontabili con la sola forza della pur necessaria volontà innovatrice. Ad esempio credo sia chiaro a tutti che un pilastro dello Stato di diritto resta il principio di legalità e con esso quello della divisione dei poteri, intesa come distribuzione delle fonti tra più organi politici dello Stato-apparato.

Se per perseguire l’efficienza dell’esecutivo, ad esempio, il potere normativo delle assemblee elettive viene sostituito da un potere regolamentare, ove il regolamento è fantasiosamente elevato a fonte primaria dell’ordinamento, si apre la porta ad una questione di difficile soluzione perfino teorica e giuridica, dove viene moltiplicato all’infinito il naturale conflitto di competenza tra gli organi interni alle singole istituzioni. Un processo che certo ridurrà anziché aumentare le possibilità di sinergia. Lo stesso prof. Bin ha riconosciuto che l’espletamento esclusivo del potere normativo da parte dell’assemblea elettiva regionale verrebbe interpretato come “meccanismo di forte tensione tra esecutivo e consiglio” nonché come “fattore di deresponsabilizzazione dell’esecutivo stesso”, considerandosi come normalità, in tema di fonti, la paritaria concorrenza “tra regolamento dell’esecutivo e legge del consiglio”.

Conoscete meglio di me i termini della discussione in Parlamento sull’ordinamento federale della Repubblica e quindi conoscete meglio di me tutte le pagine di varia interpretazione e di possibile conflitto che andranno ad aprirsi e che di fatto gli interventi dei vari parlamentari hanno già aperto. I Consigli regionali, con i loro compiti di nuova scrittura degli statuti regionali, a partire dalle Marche, vogliono essere protagonisti di un

rinnovato rapporto con le altre autonomie locali, realizzando una sussidiarietà verticale compiuta e da tutti noi, da tanto tempo, fortemente voluta.

I Consigli regionali, sono convinta, risultano lontani, proprio per la loro natura di assemblee elettive, da un'idea di centralismo regionale. Un'idea, tra l'altro, neppure praticabile in quanto superata dalle tante normative regionali seguite alle "leggi Bassanini".

Bisogna però lavorare con intelligenza sulle sinergie, evitando le forzature istituzionali che sinora, con provvedimenti diversi, hanno di fatto indubbiamente spogliato i Consigli di molte funzioni, riducendo un ruolo che non è fine a se stesso, ma che (come per il Parlamento) è prima garanzia di rappresentanza democratica. Non credo sia utile a nessuno impostare la questione quale "reinvenzione" delle funzioni dei Consigli regionali e cito qui, per capirsi, il titolo e quindi le intenzioni di alcuni giuristi come il prof. Bin. Se si considera la legge regionale, quella approvata dal Consiglio regionale nell'esercizio dell'unica competenza forte che gli è rimasta, non più come unico possibile fondamento di legalità su cui può operare l'esecutivo regionale (come avviene a livello nazionale per il Governo nei confronti del Parlamento) si scende una china non recuperabile per le assemblee elettive, pilastro della storia democratica del nostro Paese. A chi, infatti, potrà sembrare accettabile bypassare la legge regionale e le funzioni del Consiglio regionale, consentendo agli esecutivi di emanare propri regolamenti per l'attuazione di norme statali e comunitarie?

Anche quando nella discussione in atto sull'ordinamento federale della Repubblica si continuano ad introdurre, con decisioni centralistiche, elementi di indirizzo che riguardano i nuovi statuti regionali non credo si realizzi un contributo positivo alla migliore complessiva scrittura di autonomi statuti regionali, che comunque le Regioni dovranno realizzare.

In particolare, esprimendo questa considerazione, so di riferire una valutazione unanime dei colleghi della Commissione Statuto.

Dall'elezione diretta dei presidenti delle giunte, intesa come norma transitoria, dove la transitorietà appare a tutti solo formale, a questi ulteriori elementi di definizione di parti intere delle Carte costituzionali regionali risulta che lo Stato centrale sta, oggettivamente, continuando a svolgere un lavoro fortemente condizionante.

Ciò, a volte, accade con il supporto proprio di quelle associazioni degli enti locali che massimo interesse avrebbero, invece, all'affermazione di una vera cultura del decentramento, della sussidiarietà verticale e della

differenziazione, costruita dal basso ed insieme ai Consigli regionali e non vincolata da limiti nazionalmente imposti.

I giuristi (e questa segnalazione va raccolta per animare un vero progetto di riforma istituzionale, costruito dal basso e di lunga prospettiva storica) spiegano che quanto lo Stato centrale va proponendo, anche con il contributo della Conferenza Stato-Regioni-città, risulta diretto a dar vita a una forma di coordinamento centralizzato e uniforme dell'insieme delle autonomie.

Come capite bene ciò è l'esatto contrario del principio di sussidiarietà e di quello di differenziazione.

Un appello dunque mi sento di fare da questo importante Forum ai rappresentanti di Comuni e Province affinché essi sappiano fare tesoro delle informazioni che derivano dalla loro complessità (mi riferisco ai rapporti tra esecutivi ed assemblee) e sappiano chiedere un confronto con il Consiglio regionale, senza che prevalga l'interesse territoriale di cui ogni diverso ente è portatore. Si potrà così evitare che la tutela degli interessi reali presenti sul territorio si trasformi da obiettivo da realizzare nel confronto a oggetto stesso di un conflitto.

Insomma dobbiamo realizzare insieme, al meglio, le linee normative di una sussidiarietà verticale, che sappia dare voce a tutte le istanze della rappresentanza ed alla complessità della società civile.

Quella di oggi si pone quindi come la prima, significativa, fase di un confronto ineludibile nel rispetto delle reciproche competenze, tutti sapendo che lo scopo è quello di dare risposte amministrative efficaci e soprattutto di dare voce e realizzazione ai diritti dei cittadini e delle cittadine delle Marche.

GIUSEPPE DE RITA

Policentrismo ed entità collettiva
nella regione Marche

Non potendo e non volendo entrare in problemi immediati di organizzazione e articolazione dello Statuto, vorrei richiamare tutti noi ad alcuni problemi, non di metodo ma di sostanza, all'interno di un lavoro culturale di elaborazione dello Statuto.

Nella tradizione o nel mito, nella leggenda delle religioni orientali c'è una storiella di un vecchio saggio il quale, quando gli domandavano una cosa non rispondeva mai neppure una parola, faceva soltanto un gesto: stringeva il pugno e lo allargava, stringeva il pugno e lo allargava. Tutti cercavano di capire cosa ci fosse in questo gesto: irrisione, tentativo di non rispondere. C'era invece un'esigenza di sentire un flusso continuo di decisioni, di intuizioni, di modi di essere: quando allargo il pugno vado verso la realtà, quando lo stringo vado verso la mia realtà; quando allargo la mano vado verso la relazionalità con il mondo, quando la stringo vado verso la mia decisione. Anche uno statuto regionale ha questo problema, perché da una parte il pugno chiuso significa la decisionalità, significa la sintesi, significa il modo di vedere unitariamente e decisionalmente i problemi, la mano aperta significa respirare con la società che ci circonda. È evidente che la mano va aperta e va chiusa a seconda dei periodi storici. Chi volesse fare storia soltanto con il pugno chiuso farebbe sostanzialmente una specie di piccolo trauma o di moncherino; chi volesse fare storia con la mano sempre aperta, subirebbe, probabilmente, un crampo.

Perché ho usato questa metafora? Perché uno statuto regionale, come tutte le nostre attività ha bisogno di questa doppia capacità. Negli ultimi dieci anni noi abbiamo avuto una tendenza, in tutta Italia, a chiudere il pugno. Quando fui audito dalla Bicamerale e parlai di un problema di ricchezza della rappresentanza della società, il presidente D'Alema mi disse: "De Rita, tu hai anche ragione, ma noi siamo qui per dare decisionalità al sistema, a noi interessa la decisione, non la rappresentanza, il rapporto con la società. Noi dobbiamo fare una Costituzione che permetta a qualcuno di comandare, altrimenti non ce la facciamo più". E tutti i nove anni dal 1992 ad oggi sono stati tesi a dare il senso del pugno chiuso: l'elezione diretta dei responsabili di Comuni, Province e Regioni, il presidenzialismo anche a livello nazionale; la logica referendaria della democrazia diretta di arrivare subito a una decisione di tutti quanti noi, magari con democrazia diretta referendaria, informatica o telematica, la stessa logica del bipolarismo: "una volta comandi tu, una volta comando io, ma qualcuno comanda". Nessuno, tranne forse qualche pazzo tipo me, ha continuato a mantenere il

palmo aperto, il tentativo di capire cosa succedeva in questa società mentre tutti volevano la piramide della decisione, la verticalizzazione del potere, la personalizzazione, addirittura, del potere in poche persone, se non in un'unica persona.

La domanda che ci possiamo porre - lo diceva la Amati, giustamente richiamando la cultura, il garbo e il nitore intellettuale del presidente D'Ambrosio - è se in una Regione come questa, oggi, nel momento in cui si fa lo Statuto dobbiamo fare uno Statuto che è prevalentemente di pugno chiuso, prevalentemente di palma aperta o se dobbiamo fare uno Statuto che sia le due cose insieme, che abbia il doppio movimento. Perché se facessimo uno Statuto tutto decisionista, giustamente diceva la Amati, seguiremmo un andazzo, un modo di pensare, una esigenza anche decisionale molto forte, però tradiremmo il senso del rapporto con il policentrismo, la rappresentanza, la ricchezza di una società, che comunque c'è.

Se facessimo invece uno Statuto di tipo prevalentemente assembleare, partecipativo, in cui tutti possono intervenire in nome della partecipazione, in nome della rappresentanza, avremmo una ulteriore dimensione di potere debole, molto lontana dal neocentralismo regionale di cui parlava la Amati, ma certamente come sono state le Regioni nei primi 28 anni della loro storia. Il problema è di creare questa osmosi, questa capacità di allargare la mano e di stringere il pugno, questo senso di far vivere insieme rappresentanza policentrica e decisionalità. Questa è la sfida di una Costituzione italiana che forse non riusciremo mai a risistemare, è la sfida di una classe politica, che oggi dovrebbe far questo piuttosto che chiedere di fare dibattiti televisivi e basta, in cui sembra che il "Porta a Porta" sia il tempio della dialettica politica. È il compito anche di una realtà, quale quella regionale delle Marche, che ha bisogno di questo doppio respiro. Naturalmente qui parla uno che decisionista non è, che col pugno chiuso non c'è mai stato, che anche avendo 45 anni di vita nel Palazzo non è un uomo, che vive la sua decisionalità di Palazzo, ma uno che invece gira l'Italia e cerca di stare sempre con il radar aperto, con le antenne funzionanti a capire. La mia personale vocazione è quella di stare con la mano aperta e sentire le vibrazioni che vengono dalla società. Quindi, quello che vi dirò è parziale, nel senso che altri - certo ci sarà, nell'onda emotiva degli ultimi anni - riaffermerà il pugno chiuso della dimensione decisionale.

Conoscendo un po' le Marche - ricordavo, entrando in questa sala, che ci sono stato la prima volta nel 1963 per fare una cosa su "Police Maker e

scienze sociali”, primo convegno nazionale dell’Associazione italiana di scienze sociali - per averci lavorato anche come ricercatore, credo che tenere la mano aperta sia essenziale per una ragione non di principio, ma di fondo e tre ragioni specifiche.

La ragione di fondo, che potrebbe apparire filosofica ma non lo è, è che nessuna realtà sociale come le Marche vive di relazionalità. Le Marche non sono un sistema sociale chiuso in se stesso, autoreferenziale, che si guarda l’ombelico. Le Marche sono relazionali. La prima fase della relazione di Minardi questa mattina, con la citazione di Volponi, dà l’idea che la cultura profonda marchigiana è una cultura di relazione. Non ci sarebbe il policentrismo marchigiano, non ci sarebbe la fabbrica in ogni campanile, non ci sarebbe la cultura del metal-mezzadro che è una cultura relazionale, di relazioni, se non ci fosse questo fatto. Non sarebbe il cardine della “linea adriatica dello sviluppo”, non sarebbe il cardine di un modo di “ripensare i Balcani in maniera diversa”, non sarebbe un cardine se non ci fosse questa attenzione a tutti i problemi di rapporto con l’Umbria, con l’Emilia Romagna, con la questione meridionale. Tutto è relazionale in questa società.

E se una società è relazionale deve stare con la mano aperta, perché la mano aperta significa la capacità di far vibrare la relazione e non di far vibrare o non vibrare un recinto chiuso. Tutta la cultura moderna dice che oggi non dobbiamo vivere nel recinto, anche se la maggior parte della maggioranza silenziosa italiana vorrebbe il recinto, perché dà più sicurezza, dà più tranquillità. Oggi, quello che è importante - lo diceva Magris, lo dice Illy a Trieste - è avere la soglia, la porta, la frontiera, la relazione. Perché oggi Trieste ritorna ad essere una città interessante? Perché ha la relazione, perché ha la frontiera, ha la soglia, ha l’osmosi con l’esterno.

E le Marche, che hanno sempre avuto questa capacità di andare in Cina come in Abruzzo, la devono salvaguardare. Una società più tranquilla, più organica, più consolidata, meno relazionata: penso alla Valtellina come penso al Lazio. Sono due realtà che non hanno forse bisogno di relazioni, tranne Roma che vive passivamente le sue relazioni, sono già schematicamente organizzate. Le Marche no, le Marche hanno bisogno e vivono di relazioni. Questa è la parte filosofica, che non metteremmo mai nello Statuto, però bisogna sapere che la filosofia della regione, l’identità profonda della cultura regionale è quella di Volponi, è la relazione. “Però ci sono le colline, ci sono le città interne, c’è Camerino, c’è Urbino dove

l'autoreferenzialità...". Non è vero, perché hanno fatto anche l'università con le loro relazioni. Non devo andare a Fermo o a Pesaro per trovare gli schemi di relazionalità, li conoscete meglio di me.

Quindi una filosofia della relazionalità deve star dentro una Carta della realtà marchigiana. Questa è filosofia, però filosofia di cui tutti noi che ci occupiamo di questo argomento dobbiamo essere coscienti, perché è molto meglio avere dentro la relazionalità, come valore fondamentale, che avere altri valori ormai stantii o messi in discussione o che ormai ci separano dal valore della solidarietà - parla un cattolico molto osservante - dallo stesso valore della sussidiarietà. Come ha detto giustamente la Amati, la sussidiarietà ormai è una specie di parola tuttofare, per cui da una parte nella sussidiarietà rientra la logica della discesa lungo le pareti della piramide dei poteri statuali "alla Bassanini" o ci rientra, nella minoranza parlamentare oggi, la difesa, invece, di una sussidiarietà orizzontale che non è neppure una sussidiarietà orizzontale-strutturale, ma è addirittura la libertà del mercato. Troppi significati. Meglio dire: "No, la struttura dello Statuto marchigiano sta su un concetto che è nostro". Non un concetto ideologico o para-ideologico quali sono quelli che vanno per la maggiore, ma che oggi non hanno molto più spessore. Quello che è più certo, non danno più una capacità ulteriore di lavoro: resti là, resti a discutere come interpretare la parola "sussidiarietà", la parola "solidarietà" o altre parole di questo genere.

Ma lasciamo la filosofia ed entriamo nei tre punti che a mio avviso sono essenziali per dare corpo a questo discorso della relazionalità. Cito i tre che possono toccare di più il lavoro dello Statuto, non cito la politica industriale, non cito la presenza commerciale nel mondo, non cito i rapporti con le ricerche scientifiche o tecnologiche in giro per il mondo, perché sono cose che fanno parte del lavoro della Giunta, delle università, dei centri di ricerca, delle associazioni industriali, delle singole imprese. Voglio invece arrivare a tre argomenti che toccano il problema dello Statuto.

Primo punto, il problema di una relazionalità ricca, che viene da un policentrismo ricco delle istituzioni locali. Quanto valgono lo Stato, la Regione in questo Paese? Quanto valgono le Province? Quanto valgono le città capoluogo? Quanto valgono i Comuni, le Comunità montane, i consorzi di Comuni? Questo è il punto cruciale, perché la relazionalità è anche una relazionalità istituzionale. Abbiamo detto che le Marche sono un sistema policentrico, ma il policentrismo si attua, si vede, si vive in questa

compresenza di poteri, in questo policentrismo di poteri. E questo policentrismo di poteri va in qualche modo regolato e non può essere regolato attraverso logiche piramidali, “alla Bassanini”.

L’altro giorno, facendo una riflessione su questi argomenti a Palmanova, dopo la mia relazione sono intervenuti i sindacalisti delle istituzioni. È intervenuto il segretario o presidente dell’Upi regionale e ha detto “Signori, questo tocca a me, quest’altro tocca a me, quest’altro tocca a me. Le Regioni ci diano questo e noi faremo”. Poi è intervenuto uno a nome dei quattro Comuni capoluogo del Friuli-Venezia Giulia dicendo: “I Comuni capoluogo hanno un ruolo, ci tocca questo”. Poi è arrivato il rappresentante dell’Anci provinciale che ha detto: “No, a tutti i Comuni serve questo”. Poi è arrivato il segretario dell’Uncem locale e ha detto: “Ma alle Comunità montane tocca questo, questo e questo”. Verso le 17,30 è intervenuto uno e ha detto “Sono il rappresentante dei consigli circoscrizionali comunali: anche a noi tocca questo, questo e questo”. Io ho detto: “Ragazzi, me ne vado”. Perché questa logica di sequela di sindacalismo istituzionale è la follia. In nome di questa sussidiarietà verticale, in cui bisogna decentrare, le “Bassanini”, ecc., si innesca un perverso concetto di appropriazione dei poteri non in orizzontale ma in calata, quindi tutti vogliono qualche cosa, tutti fanno un discorso sindacale. E non c’è nulla di peggio che il sindacalismo istituzionale, questo porre il problema dicendo “rappresento l’Anci regionale”. Con tutto il rispetto - tutti sanno quanto sia localista e comunalista, quasi guelfo, mi dicono - certamente quando si forma questa cosa non c’è più spazio, c’è soltanto la vertenza. Una società quale quella marchigiana, capace di relazionalità vera, anche qui deve esprimere relazionalità, deve saper regolare la relazionalità fra i diversi enti, fra le diverse strutture che organizzano il territorio.

Non c’è più la piramide nazionale o neocentralista che nessuno vuole, come ha detto giustamente la Amati, c’è una poliarchia, c’è, come dicono gli studiosi o gli operatori dell’informatica, un’architettura distribuita, un sistema di architettura distribuita. Non c’è il policentrismo selvaggio, non c’è la vertenza fra i sindacati delle istituzioni, non c’è il neo-centralismo regionale, ci deve essere un’articolazione distribuita, un sistema ad architettura distribuita.

Certo che è più difficile che fare “il Bassanini”, o prendere “il Bassanini” e ridurlo a un “Bassanini ter, quater”, a un “Bassanini regionale” in cui la Regione redistribuisce a caduta le singole responsabilità. Non servirebbe a

nulla. Meglio che nello Statuto si faccia lo sforzo per creare l'architettura distribuita dei poteri e le sedi per cui questa architettura distribuita dei poteri può diventare effettivamente flusso di decisionalità autonoma dei singoli punti dell'architettura e flusso di informazione e di domanda-offerta verso la decisione regionale, centrale. Se non c'è questo, c'è accaparramento; se non c'è poliarchia, se non c'è architettura distribuita c'è o verticalizzazione con il centralismo regionale o accaparramento di tutto un po'. E siccome, per ragioni che non posso criticare, il processo di decentramento è avvenuto in quella maniera, cioè in modo vertenziale lungo le coste della piramide, a scendere, rischiamo che anche la Regione abbia la tentazione di fare lo stesso processo. Io, onestamente, avessi un minimo di potere in questa Regione come in altre, imporrei un discorso di poliarchia, di architettura distribuita, pensata prima, ragionata prima e vissuta quotidianamente nella Conferenza delle autonomie, nel Consiglio regionale, non importa. Tenete conto che il Consiglio regionale oggi, essendo l'organo che in qualche modo è eletto dal territorio, ha una chance di proprie funzioni anche su questo problema di gestione poliarchica del sistema.

Secondo effetto della relazionalità: il problema delicato della trasformazione della composizione sociale delle Marche. Fino a quando le Marche sono state una realtà sociale chiamiamola "fordista" - impiegati, operai, contadini - poteva andar bene che uno Statuto non se ne occupasse, bastava qualche consultazione, qualche patto sociale, qualche "sala verde" tra sindacati, padroni e autorità. Oggi è diverso. Quello che sul piano istituzionale è diventato policentrismo, sul piano sociale è diventato post-fordismo, è diventato una forza autonoma dei singoli, delle singole imprese, del singolo cittadino, delle singole comunità, dei singoli interessi, delle singole categorie. Noi pensiamo ancora - l'ho pensato anch'io, per tanti anni - che basta qualche istituzione centrale per fare rappresentanza di un sistema compatto? La mia presidenza al Cnel è stata anche il tentativo di capire se valeva ancora la rappresentanza fordista, detto in maniera brutale. Non basta più. Mi perdoneranno tutti coloro che vivono questa vita associativa, da un presidente della Confartigianato a un sindacalista Cgil: la rappresentanza sociale, la rappresentanza della nuova composizione sociale è condizionata dalla composizione sociale, che è molto più frammentata, segmentata. Chi rappresenta i due milioni di lavoratori para-subordinati? Chi rappresenta i dieci milioni di partita Iva? Chi rappresenta i due milioni delle nuove professioni? Chi rappresenta gli interinali? Chi rappresenta gli stagionali?

Mi dicono che in alcuni casi vogliono imporre in Calabria un Crel, così come in Lombardia, naturalmente fatti fuggire da Formigoni, un “patto di Natale” regionale. Con quale rappresentanza? Con quale forza di rappresentanza? Il problema della rappresentanza diventa drammatico, perché diventa un problema della rappresentanza mischiata, combinata. Chi rappresenta le stesse autonomie artigiane? Le rappresentano le vecchie organizzazioni sociali o le rappresentano altri? E oggi, se per il policentrismo delle istituzioni si può fare una Camera delle autonomie, per fare la rappresentanza di un mondo post-fordista non bastano né un Cnel, né un Crel, né un “Patto di Natale”, né una “Sala verde” di concertazione. C’è un problema reale di capacità di stare in questo mondo, non perché bisogna escludere le vecchie rappresentanze, ma perché le vecchie rappresentanze non sono più le titolari uniche della rappresentanza, quindi un Consiglio regionale può aprirsi a questo problema di che cosa sono gli interessi da rappresentare e di chi li porta come interessi da rappresentare. In alcuni casi tutta la cultura leghista è la cultura della rappresentanza territoriale superiore alla rappresentanza categoriale. “Sono lombardo”, “sono bergamasco”, “sono di Abbiategrasso”, “qualcuno mi rappresenta in quanto persona di Abbiategrasso, non in quanto iscritto alla Confcommercio”.

Qualcuno sfotte i leghisti e io sono uno dei primi. Purtroppo ho il primato dei fischi a Pontida, cinque minuti e mezzo di fischi una volta che io dissi una cosa e Bossi mi sfotté fino ai cinque minuti e mezzo di fischi. Quindi non sono un leghista, però capisco che nel leghismo c’è questo tentativo, pericolo, possibilità, prospettiva di una combinazione fra rappresentanza categoriale e rappresentanza territoriale. E che cos’è un Consiglio regionale se non qualcuno che, in fondo, ha dentro la rappresentanza territoriale perché “vengo da Abbiategrasso”, “sono stato eletto ad Abbiategrasso”? E probabilmente ha dentro anche il fatto che i voti erano di Confartigianato o della Cisl, sempre meno, visto che non si riesce più a eleggere neanche un deputato o un consigliere regionale con i voti solo di un’organizzazione sindacale. Questo è il secondo punto. La relazionalità ha preso corpo nella composizione sociale, in questa moltiplicazione della composizione sociale, in questa voglia di fare rappresentanza in maniera più libera che nel passato. Più libera, più spot, più disordinata, più leghista, più territorializzata che categoriale? Non lo so, comunque quello è. E siccome non è pensabile che uno Statuto non preveda una qualche filosofia della rappresentanza, perché lo Statuto è la Carta dei diritti, dei doveri, degli interessi e quindi

della rappresentanza, non è pensabile che un Consiglio regionale non senta il suo valore di organo della rappresentanza prevalentemente territoriale e in qualche modo anche categoriale. Non è pensabile che uno Statuto non preveda alcuni meccanismi di consultazione con le “parti sociali”, questo è quindi un problema tutto aperto, a mio avviso più carogna di quello precedente, perché per quello precedente sappiamo che dobbiamo tentare l’architettura distribuita del potere, mentre qui dobbiamo tentare un nuovo modo di combinare rappresentanza categoriale, rappresentanza territoriale, perché le identità sono oggi molto più mischiate. Una volta uno poteva dire “sono classe operaia e voto per il partito della classe operaia”.

Oggi, siccome è più difficile dirlo, è più probabile che si senta dire “sono di un paesino della montagna e ragiono e voto in quanto persona del paesino della montagna”.

Il meccanismo della rappresentanza è quello da guardare, in questo momento. La terza novità è il fatto che la relazionalità, oggi, tende a spostarsi dagli organi amministrativi tradizionali agli organi amministrativi che chiamiamo “autonomie funzionali”. In nessuna Carta costituzionale c’è scritto che dobbiamo regolare anche le autonomie universitarie, le autonomie scolastiche, le autonomie sanitarie, le camere di commercio, gli enti porto, gli enti interporto, le fiere e quant’altro. Però guardiamoci dentro: quello che è avvenuto negli ultimi vent’anni è che tutti i processi di relazionalità sono passati dallo Stato-soggetto, dall’amministrazione tradizionale ad amministrazione di funzioni.

Le relazioni culturali chi le tiene oggi? Non le tiene mica il Cnr al centro, che pure, comunque, è una struttura funzionale. I nostri processi di commercializzazione non passano, molto spesso, dagli enti fiera?

Tutti i nostri problemi di logistica non passano all’ente porto, all’ente interporto e alla camera di commercio in quanto gestore, alcune volte, di queste amministrazioni? La stessa formazione dei nostri figli dove si attuerà se non in una scuola di grande autonomia o in una università di grande autonomia? Il passaggio storico, dopo 140 anni di unità nazionale, dallo Stato-soggetto allo Stato-funzione si attua non attraverso la trasformazione dello Stato centrale, che da soggetto diventa funzione, ma attraverso una moltiplicazione di autonomie prevalentemente locali, che incarnano una logica di Stato-funzione senza il monolite unitario centrale.

Si dice: “Uno statuto deve prevedere questo?” Non lo so, sono convinto di sì, perché la relazionalità sta molto più dentro - lo dico senza nessuna

offesa - un ente fiero che in un assessorato regionale o provinciale che sia.

Conosco abbastanza bene il Nord-est per averci lavorato tanti anni e vedo che oggi i veri motori del Nord-est non sono certo la Regione Veneto o il sindaco di Venezia, per usare due poteri prestigiosi e di colore politico diverso: sono nella capacità delle Camere di commercio, nelle fondazioni bancarie, negli enti fiero nazionali, nella grande università di Padova ad esempio, nella fiero di Vicenza. Sono tutti legati a uno spostamento di potere e di funzione relazionale verso le autonomie funzionali.

Allora mi rendo conto che quello che vi ho detto finora potrebbe apparire distorcente o addirittura presbite, ipermetrope rispetto a una discussione che dice “fra il Consiglio e la Giunta, come distribuiamo i poteri?”. Il fatto vero è che la Giunta lo sa come distribuire i poteri, ha il pugno. È il Consiglio che deve avere la mano aperta. Quindi, nello Statuto il vero problema non è definire i poteri di rapporto fra Consiglio e Giunta, ma definire il Consiglio, le funzioni del Consiglio, la qualifica del Consiglio, l’identità del Consiglio come l’espressione della mano aperta, l’espressione della relazionalità, l’espressione della poliarchia, l’espressione della rappresentanza, l’espressione del potere funzionale che in questa regione, comunque, ci deve essere. Questa è la sfida.

Se fossi un giurista tradizionale, normale verrei qui e 20, 25, 30 articoli di Statuto si costruiscono sull’assetto tradizionale dei contrappesi Consiglio-Giunta, oppure sull’assetto più o meno di ricamo sull’area della sussidiarietà orizzontale e verticale. Se invece vogliamo fare un vestito a misura di Regione Marche, a misura della relazionalità della Regione Marche, le tre componenti fondamentali di questa relazionalità- l’assetto poliarchico, l’assetto di più ricca rappresentanza e l’assetto di accettazione dell’autonomia funzionale - mi sembrano essenziali. Può darsi che non ci siano, non ci saranno le condizioni perché questo possa penetrare nella cultura di questa regione, può darsi che queste mie parole creino tanti meccanismi di rigetto e di difesa nel sindacalista come nel responsabile della rappresentanza delle Comunità locali. Non lo so. Certamente so che è possibile.

Però la sfida, dopo un trentennio relativamente “moscio” dell’esperienza regionale, è quella di avere un po’ più di orgoglio, ma un orgoglio tipicamente regionalistico, tipicamente marchigiano, tipicamente costruito su un’identità che in questi trent’anni è cresciuta, qui, molto più che in altre regioni.

DAVIDE FAVIA

*Vicepresidente Commissione straordinaria per lo Statuto
del Consiglio regionale delle Marche*

La società moderna sta vivendo un periodo di transizione così rapido e profondo da rischiare il dissolvimento dei tradizionali punti di riferimento. La globalizzazione dei mercati e delle conoscenze, l'internazionalizzazione delle imprese, dei fenomeni sociali ed ambientali, che si svolgono in un contesto di nuove tecnologie, di Internet, di new economy esigono ci sia un atteggiamento di apertura verso il nuovo sia una messa a punto della propria identità e, se non si vuole rimanere spiazzati come cittadini, come imprese e come istituzioni, occorre che il dibattito sul federalismo, sulla sussidiarietà e sulla devolution conduca all'adozione di scelte idonee a rendere più forte la democrazia e quindi più forte la società nei confronti delle istituzioni e dentro le istituzioni.

Una seconda considerazione che non può essere ignorata è rappresentata dal fatto che la riforma statutaria delle Regioni si colloca all'interno di uno scenario in movimento ben più vasto e complesso di quello strettamente regionale, in quanto esistono forti, reciproche interazioni tra i diversi livelli istituzionali, decisionali e partecipativi, che partendo dal Comune raggiungono l'Unione europea.

Inoltre non va dimenticato che il nuovo Statuto non potrà essere scritto e progettato dai giuristi, ai quali si chiede ovviamente tutto l'aiuto necessario, perché resta compito primario della politica costruire la nuova "casa della Regione", in stretta concertazione con le rappresentanze delle autonomie, delle forze economiche, sociali e culturali del territorio di riferimento.

Infine, attraverso il processo di riforma di Comuni e Province avviato con la 142 e proseguito con la legge 91 sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia, la 59 sul decentramento, la 265 di riforma delle autonomie locali e con il recentissimo testo unico, sono stati inseriti tanti e tali elementi innovativi dei quali, nel nuovo Statuto regionale, si dovranno registrare significative ricadute. Non possiamo poi non tenere conto del fatto che la nuova classe dirigente, costituita dai sindaci e dai presidenti delle Province è estremamente radicata sul territorio e deve essere considerata il primo interlocutore dei poteri legislativo ed esecutivo regionali. La riforma statutaria dovrà prendere le mosse dal principio di sussidiarietà che è entrato sulla scena del diritto europeo con il Trattato di Maastricht, come uno dei principi cardine dell'Unione europea, ma che stenta a mantenere una portata generale a tutti i livelli istituzionali. A sei anni dall'introduzione rimangono infatti aperte varie questioni riguardanti il suo effettivo significato, i suoi obiettivi e l'attuazione coerente sia da

parte delle istituzioni dell'Unione europea sia da parte delle autorità nazionali. Si tratta comunque di un principio generale dell'organizzazione sociale secondo cui ogni decisione a livello politico deve tener conto degli interessi reali dei cittadini e pertanto deve essere adottata dalle istituzioni ad essi più vicine.

Il discorso delle competenze fra istituzioni non può quindi essere posto in termini di livelli gerarchici separati, ma in una prospettiva di sistema reticolare in cui tutti i livelli di governo concorrono a formulare, proporre, attuare le politiche e a verificarne i risultati secondo criteri di omogeneità e di adeguatezza. In parallelo occorre prendere atto della fine del monopolio statale nel perseguimento dell'interesse comunitario e valorizzare il privato nello svolgimento di attività di interesse pubblico ogni volta che ciò risulti possibile.

Condivido pertanto l'esigenza segnalata da Confindustria in un documento sul federalismo auspicabile, che ritiene prioritario un riesame generale del rapporto autorità-libertà per stabilire quanto l'interesse pubblico debba comprimere la libertà individuale e privata e quali siano gli interessi ai quali attribuire tutela e autorità pubblica. Noi crediamo che mai il pubblico possa comprimere la libertà individuale e privata in campo economico, salvo casi eccezionali.

Pertanto la ridefinizione delle nuove strutture, sia dell'Unione europea sia delle istituzioni nazionali, regionali e locali non può essere concepita come un processo di mera calibratura fra accentratori e decentratori, ma va perseguita mediante scelte consapevoli e decise al fine di essere massimamente coerenti con le più autentiche aspirazioni di federalismo, che i popoli europei e gli stessi cittadini marchigiani vanno da tempo esprimendo.

Non sembrano attestarsi compiutamente lungo tale direzione le deliberazioni del 26 settembre scorso della Camera dei deputati sul disegno di legge costituzionale riguardante la modifica del titolo V della parte II della Costituzione.

A riprova basti citare la mancata istituzione della Camera delle autonomie che avrebbe dovuto trasformare il Senato in un'assemblea di rappresentanza delle autonomie locali, la limitata introduzione del principio di sussidiarietà che risulta di tipo collaborativo, tra pubblico e privato, ma che favorisce il permanere di un ruolo primario nel settore pubblico, con un evidente arretramento rispetto al testo dell'articolo 56 del progetto di costituzione della Bicamerale.

Infine - e ci riguarda più da vicino - la stessa formulazione dell'art. 7 che prevede l'aggiunta di un comma all'art. 123 del seguente tenore: "In ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione tra le Regioni e gli enti locali", testo del quale condividiamo pienamente il contenuto, ma non la sua costituzionalizzazione, che rappresenta un metodo coercitivo della libera volontà dell'Assemblea regionale e che fa sorgere più di un dubbio sulla volontà del legislatore a livello nazionale di volersi attenere ad una compiuta e corretta attuazione del principio di libera determinazione delle autonomie regionali.

Rappresentava questa mattina il presidente D'Ambrosio un concetto che condivido pienamente, quello della sfiducia costruttiva. Lo condivido pienamente e lo proporrei in una Costituzione regionale, tuttavia è impedito dall'articolo 126 della nuova formulazione della Costituzione. Questo è un esempio di come la costituzionalizzazione di principi, che possono essere o non essere condivisi, sia in qualche modo sbagliata, in quanto va lasciata alla autonomia della Assemblea regionale la decisione in materia. Auspico quindi che possa essere fatto un intervento a livello costituzionale nazionale per introdurre questo principio della sfiducia costruttiva.

Altro argomento è la concertazione, che è stata definita "l'integrazione tra soggetti pubblici e privati per definire politiche pubbliche e per la loro attuazione operativa". Si tratta di una partecipazione progettuale e di una corresponsabilizzazione gestionale degli attori interessati al raggiungimento di obiettivi condivisi.

Per gli interventi sull'economia locale vi sono già gli strumenti della programmazione negoziata come l'intesa istituzionale di programma e i patti territoriali, ma la concertazione deve essere soprattutto un metodo di governo dei grandi temi, nel senso che la decisione, che viene adottata dall'organo o ente competente, non è frutto di una mediazione fra interessi in contrasto, ma costituisce la scelta migliore o almeno la più convincente da un punto di vista economico, sociale e istituzionale fra quelle proposte dalle diverse parti coinvolte. Per mutuare un concetto economico, due imprese in competizione creano innovazione di processo e di prodotto, mentre due imprese che mediano creano conservazione dello status quo.

In un contesto di trasparente competitività gli interessi generali vengono sempre tutelati perché sono presenti i requisiti di efficienza, efficacia ed effettiva partecipazione. Occorre tuttavia che la scelta della concertazione sia fatta fino in fondo, costituisca cioè un codice di comportamento e non

sia uno strumento cui si fa ricorso di tanto in tanto in modo approssimativo o che si trasformi addirittura in una farsa elettorale.

Finora una malintesa concertazione non ha consentito alle categorie sociali di prendere parte ai processi decisionali concretamente, tanto che molte proposte non hanno mai subito concrete modifiche, anche perché sono state presentate agli interlocutori istituzionali molto in ritardo.

Anche da un primo sommario esame delle ricadute della legge costituzionale 1 del 1999 sugli statuti regionali è possibile comprendere la portata delle modifiche degli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, che nella nuova versione, oltre a contemplare l'elezione diretta a suffragio universale del presidente della Giunta, contengono una significativa espansione dell'autonomia statutaria delle Regioni.

Tralasciando in questa sede le novità riguardanti la nuova formulazione degli articoli 121, 122, 126 riguardanti soprattutto gli organi della Regione, l'articolo 123 conferisce alla Regione completa autonomia statutaria. Lo Statuto infatti deve essere in armonia solo con la Costituzione, deve determinare la forma di governo della Regione, la disciplina delle modalità di elezione degli organi regionali, oltre che i principi di organizzazione e di funzionamento.

Assieme alla legge costituzionale citata è opportuno ricordare il D. Lgs. sul federalismo fiscale che consentirà alle Regioni a Statuto ordinario di ottenere una più flessibile gestione dei propri bilanci e di razionalizzare le proprie risorse. L'attuale meccanismo di finanziamento sarà sostituito, dal 2001, da un meccanismo di autofinanziamento basato sulla compartecipazione delle Regioni ai tributi erariali.

La finanziaria regionale diventerà in tal modo il principale momento di confronto sulle risorse, spostando sul territorio momenti decisionali, sino ad oggi quasi esclusivamente riservati al centro. Anche la programmazione e la concertazione regionali dovranno assumere una connotazione ed una valenza del tutto nuove.

Vi sono alcune tematiche molto significative, con riferimento al nuovo Statuto e allo stesso regolamento interno del Consiglio, che vanno affrontate in un clima sia di forte convergenza sull'interpretazione del principio di sussidiarietà, sia di alleanza tra autonomie regionali, locali e funzionali tra le quali: la necessità che il nuovo impianto statutario salvaguardi un modello di presidenzialismo che abbia nel Consiglio regionale un contrappeso fortissimo, la spinta a favorire gli schieramenti per individuare

chiaramente una maggioranza e un'opposizione, l'esigenza di rafforzare la stabilità degli esecutivi e dei gruppi consiliari.

Personalmente condivido che l'Assemblea debba essere sempre più vero organo legislativo e sempre più organo di indirizzo, controllo e rappresentanza della società civile, in una crescente posizione di terzietà e garanzia con forti e autonomi poteri e con un ruolo importante per l'opposizione.

L'iniziativa legislativa quasi esclusiva della Giunta va limitata e va rafforzata quella del Consiglio con l'assegnazione di mezzi e fondi affidati alla gestione diretta dell'ufficio di presidenza del Consiglio e dei gruppi che possano formare propri uffici legislativi. Tutto ciò comporterà una ridefinizione di compiti tra gli organi regionali ed una evoluzione dei rapporti tra maggioranza e opposizione all'interno del Consiglio, con ricadute, quindi, sui contenuti dello stesso regolamento interno.

Con riguardo all'organizzazione, l'Assemblea regionale deve dipendere dalla sola legge regionale e non dalla Giunta, con reale autonomia organizzativa, funzionale e contabile. Gli assessori andrebbero invece ad assumere un ruolo di semidipendenza dal presidente, essendo quest'ultimo direttamente eletto dai cittadini. Allo scopo di mantenere ben distinto il ruolo dell'Esecutivo rispetto a quello del Consiglio, varrebbe la pena di approfondire l'ipotesi che vede gli assessori scelti dal presidente totalmente al di fuori dei componenti dell'Assemblea regionale oppure, ove scelti tra gli eletti a consiglieri, essi dovrebbero essere sospesi dalle funzioni e sostituiti dai primi dei non eletti, sino a quando permangano nell'incarico assessorile.

Non va sottovalutato che i forti poteri del presidente eletto dal popolo vanno temperati dal confronto con i consiglieri, anch'essi eletti dal popolo, pertanto suggerisco di ripensare il "premio di maggioranza" e di favorire la più ampia rappresentanza territoriale.

Va introdotto poi il divieto per il consigliere di cambiare gruppo o schieramento.

I rapporti tra Regione ed enti locali vanno ridefiniti nell'ottica dell'affidamento ai Comuni delle funzioni amministrative, per cui è indispensabile coinvolgerli fortemente nelle scelte regionali, che essi dovranno poi attuare in sede locale. Infatti, se le regole non vengono decise insieme non ci si può aspettare un'attuazione efficiente ed efficace delle stesse. Il problema quindi è l'individuazione degli strumenti ottimali a tale scopo.

Comunque, proprio in questa circostanza vorrei riprendere un'ipotesi di strutturazione degli strumenti e delle procedure, che afferiscono alla partecipazione e che a mio avviso potrebbe consentire un reale e forte coinvolgimento non solo delle autonomie locali, ma anche delle forze sociali, economiche e culturali su atti della Regione fondamentali di indirizzo politico quali il programma regionale di sviluppo, il bilancio, la programmazione finanziaria e di settore.

Una volta definita la presenza degli enti locali in una struttura permanente come il cosiddetto "Consiglio delle autonomie locali" e la presenza delle forze sociali, economiche e culturali in un apposito comitato regionale, anch'esso permanente, questi due organismi dovrebbero essere obbligatoriamente consultati in sede di proposizione legislativa sin dalla fase iniziale dell'iter di adozione di un atto di interesse. Quindi i pareri e le proposte dell'uno e dell'altro organismo dovrebbero essere trasmessi al Consiglio assieme al testo della proposta, ma nel caso che si registrasse un qualche dissenso con la posizione di uno o dei due organismi su indicati, il proponente dovrebbe motivare in modo approfondito il mancato rispetto delle proposte dei suddetti organismi, mentre a sua volta il Consiglio regionale dovrebbe prevedere l'approvazione degli atti in questione solo con un quorum qualificato, pari, ad esempio, ai tre quarti dei componenti l'Assemblea per il dissenso proveniente dal Consiglio delle autonomie e ai due terzi se il dissenso proviene dal Comitato delle forze sociali.

È ovvio che nessuno vieta al Consiglio regionale di tentare di recuperare l'adesione piena dei due organismi oppure di integrare e approfondire la partecipazione con altri soggetti della comunità, con particolare riguardo al mondo delle imprese che costituiscono un valore positivo e insostituibile per lo sviluppo del territorio. Da ultimo, auspico che inizi da subito il confronto sulla nuova legge elettorale in quanto abbastanza indipendente dallo Statuto e necessitante di un approfondito e anche parallelo dialogo che deve iniziare quanto prima, onde evitare che l'avvicinarsi della scadenza elettorale faccia dimenticare l'esigenza di un'ampia condivisione delle regole del giuoco. Questo incontro, che rappresenta l'inizio di un lungo cammino da fare insieme, deve costituire anche un momento di riflessione sulle modalità dei lavori, che preferirei articolati per gruppi con riguardo a materia omogenee, in modo da consentire ogni potenziale espressione di contributo, sia da parte di tutti coloro che sono stati eletti alle cariche pubbliche sia da parte delle numerose rappresentanze della società civile.

PALMIRO UCCHIELLI

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

Credo che sia stato opportuno questo confronto fra gli eletti della nostra regione, importante perché, come ci spiegava anche il prof. De Rita, la nostra regione, la società marchigiana è molto complessa, difficile da governare. È evidente che chi come noi in Comune, in Provincia, in Regione ha delle responsabilità di governo effettivo e quotidiano, deve avere la capacità di fare la sintesi politica. E allora mi consentirete - non parlo a nome di una di quelle associazioni a cui faceva riferimento il prof. De Rita, che pure esistono in un sistema democratico e pluralista - di dire che, per quanto siano importanti le regole, gli statuti comunali, provinciali, regionali, dopo trent'anni dalla nascita delle Regioni, non possiamo affidare alle regole e solo alle regole la complessità dei processi politici e di governo della società marchigiana.

Non è che non sia cambiato nulla. Certo, se avessimo avuto anche la riforma della legge elettorale per il sistema di governo, che avrebbe dato più stabilità al governo del Paese, sarebbe stato un fatto altrettanto importante. Ma non è che non sia successo nulla: ci sono le elezioni dirette del sindaco, del presidente della Provincia, del presidente della Giunta regionale. C'è un riequilibrio, discutibile, fra ruoli dei Consigli e degli esecutivi, c'è un punto fermo: che dopo la legge comunale e provinciale del '15 e del '34, c'è la legge del 18 agosto che è il nuovo testo unico il quale definisce i compiti, le funzioni, il mestiere di ognuno di noi in una società complessa.

È poi evidente che è difficile: c'è la camera di commercio, c'è lo strumento per la gestione del sistema aeroportuale, c'è una pluralità di soggetti. Poi, noi siamo tanti bravi che ne inventiamo anche tanti altri che secondo me, nello Statuto bisogna togliere, per semplificare, perché compito nostro è quello della "Bassanini".

Il prof. Cassese ha detto una cosa semplicissima: non è una questione di redistribuzione dei poteri. Nella mia modestia io ho detto che la Regione non deve gestire nulla. Il prof. Cassese dice che le Regioni devono spogliarsi della gestione del potere amministrativo.

Credo che questo sia un punto sul quale dobbiamo ragionare anche in sede di elaborazione degli statuti, che è un fatto importante ma non è il toccasana di tutti i mali, perché se pensiamo che con lo Statuto risolviamo i problemi della società marchigiana faremmo un errore di valutazione. Sta avvenendo l'esatto opposto. Noi abbiamo sottoscritto un protocollo d'intesa sui Dpcm da emanare in questi giorni fra Comuni associati, Comunità montane, Province e Regione, ma in generale non è così. E non è una

questione di chi ha più poteri ma è una questione di efficienza, di efficacia, di decentramento più vicino ai cittadini e di risposte più tempestive rispetto a come oggi sta avvenendo. Potrei citare decine di casi per l'esperienza che ho fatto ormai in questi anni. Quindi è una questione anche di regole, ma una questione politica di fondo, se è vero come è vero che il Parlamento ha varato un punto fermo. Certo, si può rimettere in discussione, si sta già rimettendo in discussione secondo il mio punto di vista. Ci sono le condizioni, in questa regione, per costruire insieme lo Statuto. C'è il problema della capacità di fare una sintesi politica in una società complessa come quella marchigiana policentrica, tutto quello che volete e c'è la necessità di trovare un tavolo, perché nel bene e nel male il sindaco, il presidente di Provincia, il presidente di Regione, quindi le assemblee elettive nella loro autonomia e diversificazione dei compiti, rispondono comunque ai cittadini, hanno la responsabilità del governo del loro territorio, che in una regione come la nostra può essere fatto insieme, deve essere fatto dalla quantità dei piccoli Comuni marchigiani, dalle Province che hanno nuove e diverse funzioni. Non sto qui a rivendicare, perché non ho mai rivendicato niente, anzi ho cercato, nella mia esperienza politica, di fare delle cose più che rivendicarle. Ho sempre sostenuto l'opposto di quelli che dicevano che bisognava scrivere sempre tre frasi in più, nelle cose. Il problema è che cosa poi riesci a realizzare effettivamente. Ma siccome non devo rubare troppo tempo, penso che lo Statuto sia un fatto importante, di forte coinvolgimento non solo dei governi locali, che hanno una parità di diritti e di doveri e una dignità istituzionale identica. È poi evidente che il presidente della Giunta regionale della Campania ha un peso politico diverso dal sindaco di Canicatti, però credo che il sindaco di Canicatti rappresenti il suo territorio e abbia il diritto di poter stare dentro un processo di costruzione di regole e di un sistema politico complesso, come quello italiano e complesso come quello marchigiano.

Voglio anche dire che bisogna trovare un giusto metro di misura per quel che riguarda la legge elettorale. Ferma è la partita a livello nazionale per quel che ci riguarda, ma noi dobbiamo trovare un sistema che ci consenta di avere uno Statuto e una legge elettorale che abbiano un giusto equilibrio nell'ambito dell'intero territorio marchigiano, che abbiano un sistema che trovi un accordo fra le forze in campo, istituzionali ma anche fra maggioranza e opposizione e che sia un luogo in cui i governi locali possano dialogare come è avvenuto in queste ore.

L'abbiamo fatto attraverso il comitato d'intesa ma bisogna trovare un luogo che non so se si chiamerà "Camera delle autonomie", "rappresentanza effettiva nel Consiglio regionale", non mi interessa più di tanto.

Mi interessa che vi sia un apporto vero, effettivo tra il Consiglio regionale, l'esecutivo, i Comuni e le Province.

Penso che da questo punto di vista il nostro obiettivo debba essere quello di far lavorare la capacità politica di ognuno di noi a di là delle regole, perché ci sono stati statuti di Comuni, che hanno dato risultati importanti e probabilmente, aggiungo io, altri che hanno sortito risultati completamente diversi. Ricordo la fase di grande pomposità, forse eccessiva dello Statuto di trent'anni fa, della nascita delle Regioni. Quindi è necessario un patto, un'alleanza fra i governi locali i quali sappiano dialogare con le università, con le camere di commercio, con le associazioni le più diverse, dalle bocciofile a quelle più colte e luminose, per fare un buon lavoro. Mi permetto di dire che dobbiamo fare un lavoro in tempi non lunghi. Non sarebbe male che nelle Marche, dato che si è avviata questa iniziativa importante, riuscissimo ad avere per il trentennale della nascita delle Regioni uno Statuto agile, snello, trasparente, comprensibile alla massa dei cittadini e non solo agli addetti ai lavori, che diventi un punto di riferimento importante, rilevante per i cittadini marchigiani.

In definitiva, i cittadini sono quelli che da tutto questo discorso del nuovo testo unico, delle riforme in atto, della "Bassanini", di questo processo riformatore che c'è stato, si aspettano più semplificazione, più tempestività nelle risposte e gli strumenti di cui ci dotiamo devono arrivare a questo nei Comuni, nelle Province, nelle Regioni. Credo che se facciamo questo tipo di lavoro, anche grazie all'apporto di questo primo Forum convocato dalla presidenza del Consiglio regionale, dalla presidenza della Giunta, dalla Commissione apposita, faremo un servizio ai cittadini marchigiani.

CARLO CICCIOI

*Presidente del gruppo di Alleanza nazionale
Consiglio regionale delle Marche*

Sono lieto di poter intervenire a questo Forum delle assemblee elettive che non dovrà essere, se vuole avere un valore nel tempo successivo, un momento estemporaneo di incontro, ma un luogo di costruzione di realtà più avanzate rispetto a quelle attuali. Affermerò dei concetti forse non da tutti condivisi ma che io sento, al di là dello schieramento e dell'appartenenza politica: la gente oggi, dai rappresentanti istituzionali alle persone della strada, ha voglia di autorità e vuole le istituzioni. Non è affatto vero quello che si dice, che c'è un disagio nei confronti delle istituzioni. Ovviamente la gente non vuole altre cose, non vuole la burocratizzazione, ma vuole il riferimento. Vuole semplificare però vuole certezze e su questa linea d'onda credo che ci si debba sintonizzare, tra l'altro in una fase di strana contraddizione, perché da una parte il globo va verso l'uniformità.

Il termine "globalizzazione" è uno di quelli più usati in tutti gli incontri, in tutti i convegni e contemporaneamente a questa richiesta di globalizzazione c'è una fortissima richiesta di localismo, di appartenenza, che significa soprattutto avere un'identità. Si è tutti insieme ma si vuole avere un'identità e l'identità significa appartenenza a qualche cosa: appartenenza al territorio, appartenenza a una categoria in particolare, appartenenza a un'associazione dei tipi più svariati, da associazioni di tipo culturale o di volontariato ad associazioni per lo sport o per la gestione del tempo libero.

Questi concetti debbono sicuramente essere calati in una nuova visione di rappresentanza. Nostro compito però non è solo parlare dei massimi sistemi, perché dal discorso accademico bisogna scendere al dettaglio delle cose. E allora credo che una revisione complessiva sia necessaria. La prima riguarda l'interlocutore. Questo è l'incontro del Consiglio regionale, quindi dell'istituzione Regione con gli enti collegati, cioè le Province e i Comuni. Ovviamente, tra istituzioni diverse bisogna anche riconoscersi e avere delle rappresentatività che siano compatibili. Quindi il primo aspetto sul quale bisogna porsi il problema, già preso in esame dalla legge, è quello del sistema dei Comuni, perché le Marche sono la regione tipica del frazionamento estremo delle aree locali in tantissimi piccoli comuni, che non sono interlocutori se non riescono a trovare un'identità forte.

E, secondo me, in questo senso, proprio per essere un interlocutore è importante questa prospettiva di associazioni dei Comuni attraverso i servizi, ma io dico anche attraverso Consigli comunali, perché dovrà esistere una soglia minima ottimale per gestire il territorio, con possibilità di essere interlocutore forte e credibile nei confronti delle istituzioni superiori.

Quindi da limite diventare risorsa. Poi c'è il ruolo delle Province. Nella precedente legislatura io stesso ho partecipato al meccanismo delle deleghe. La Regione ha ricevuto forti deleghe dallo Stato, molto spesso senza risorse né in unità operative né in personale né in risorse finanziarie e noi, in contemporanea, abbiamo dato forti deleghe alle Province, che però debbono modificarsi rispetto all'idea della Provincia come ente istituzionale, che abbiamo avuto fino ad oggi, cioè Province che debbono diventare enti di gestione delle indicazioni e degli orientamenti della Regione.

Che, appunto, devono diventare sempre più l'ufficio decentrato della Regione come gestione e diminuendo sulla possibilità di orientare nelle decisioni. Cosa a cui assisto spesso è che le scelte, che vengono fatte in Regione vengono poi modificate o male interpretate qualche volta o comunque rese difformi dal passaggio successivo, quello delle Province. Deve quindi esistere un luogo certo della decisione, così come deve esistere il luogo certo della gestione.

L'altro aspetto è che una Regione più autorevole come Parlamento locale (quindi da Assemblea regionale a Parlamento) deve essere una Regione in cui l'Assemblea, quindi il Consiglio, abbia una sua forza reale e non prevalga l'aspetto degli esecutivi. Questo è stato sempre uno dei luoghi di contrapposizione tra maggioranza e minoranza, ma anche tra maggioranza stessa, fra coloro che sono in Esecutivo e coloro che sono in Consiglio, con un conflitto strisciante, molto spesso sordo, in cui alcune cose, pur non dette, vengono poi evidenziate dai passaggi diversi nei fatti. Queste sono equazioni assolutamente da risolvere.

Ma l'aspetto finale più importante l'ho colto in tante occasioni negli incontri con le realtà decentrate: le Amministrazioni comunali vogliono sentire l'ente Regione come un partner e non come un luogo misterioso, sconosciuto o spesso inaccessibile per quanto riguarda le problematiche, che ovviamente devono trovare una risposta ad un piano superiore. Questo è un aspetto importante, perché se non c'è questa permeabilità (e la permeabilità passa solo attraverso la conoscenza del consigliere regionale, dell'assessore ad hoc o del funzionario ad hoc e non passa attraverso un meccanismo corretto e trasparente) ci troviamo di fronte a delle grandi disfunzioni tra gli enti superiori e gli enti inferiori. Se si ha l'accesso all'ente superiore attraverso dei canali privilegiati, di conoscenza, al di là della politica, al di là della stessa appartenenza ai partiti, ma attraverso altri rapporti, si passa e si arriva a un dialogo. Se non c'è questo non sono

possibili il dialogo e l'incontro. E questo, a mio parere, è un aspetto disdicevole, quali che siano le maggioranze o le minoranze nel loro alternarsi. Quindi deve esistere anche a questo livello un correttivo per permettere di rendere questo dialogo, attraverso dei canali istituzionali propri, scorrevole e soddisfacente.

Ritengo che questo momento di incontro e di riflessione, per essere valorizzato, deve prendere corpo attraverso gli strumenti della Commissione particolare creata dal Consiglio regionale, ma anche attraverso ulteriori momenti di dialogo tra poteri decentrati e potere regionale.

ORIANO GIOVANELLI

*Presidente Lega delle autonomie locali
e sindaco di Pesaro*

A me sembra che ci sia innanzitutto da sottolineare una premessa, cioè che stiamo sviluppando una riflessione su come portare avanti un processo avviato da alcuni anni. Per l'esperienza maturata in tante sedi di confronto con amministratori di diversa appartenenza politica, credo che, al di là dei diversi accenti, il processo riformatore che ci accompagna dal 1990 è un processo apprezzato da tutti e quindi la prima avvertenza è quella di respingere la tentazione di ricominciare sempre da capo, con il rischio di tornare indietro rispetto a questo percorso.

La prima cosa che mi sento di dire è quindi di sviluppare un percorso già in essere, di tirare fuori il meglio e soprattutto di resistere alla tentazione che in questo Paese spesso c'è di ricominciare tutto da capo.

La seconda considerazione in premessa che mi sento di fare è che stiamo cercando un diverso assetto istituzionale del nostro Paese, dello Stato, non perché in qualche modo ci sia bisogno di andare a riscoprire le virtù del localismo, ma perché stiamo vivendo una crisi dello Stato nazionale legata alla crescita di una nuova entità istituzionale che è l'Europa. Quindi lo sforzo e la riflessione che stiamo facendo nella riforma istituzionale, che certo porta a riflettere sui poteri locali, sulle autonomie, sui sistemi territoriali, non va piegato nel senso di una accentuazione delle virtù localistiche, ma nel senso di una migliore risposta a quel bisogno di cittadinanza europea, che è il vero problema che dobbiamo saper fronteggiare. Credo che da questo punto di vista la disponibilità a vivere un processo del tutto innovativo, dal quale tutti usciremo cambiati e modificati debba essere la condizione essenziale.

Da questo punto di vista non c'è un livello istituzionale, che deve radicalmente cambiare mentre altri livelli istituzionali non devono fare nulla, devono solo aspettare che gli altri cambino. Non c'è uno Stato centrale, che va cambiato in funzione di un maggiore ruolo delle Regioni, come non ci sono Regioni che vanno cambiate in funzione del fatto che i Comuni o le Province devono rimanere così come sono. Se ragioniamo in questo modo non percepiamo il valore fecondo della fase costituente in cui stiamo vivendo, ma ragioniamo solo in termini di redistribuzione dei poteri fra i livelli istituzionali. In verità a noi compete riflettere sul sistema istituzionale nel suo complesso e questo comporta un cambiamento per tutti: per i Comuni, per le Province, per le Regioni e per lo Stato. La cosa vera che c'è, è che non tutti hanno avviato questo processo di cambiamento nello stesso momento, perché ci sono istituzioni che hanno cominciato a

ragionare in modo innovativo come i Comuni e le Province e ci sono altre istituzioni come le Regioni che arrivano un po' tardi a questo appuntamento, sotto la spinta delle forti pressioni che sono avvenute a livello centrale dalle "Bassanini" e dalle altre leggi. Però deve rimanere la consapevolezza della complessità del cambiamento, quindi della capacità di ragionare per sistemi.

Da questo punto di vista voglio interloquire con le considerazioni fatte dal presidente D'Ambrosio, il quale questa mattina riprendeva il ragionamento sul federalismo delle città, cosa che io ho sempre ritenuto una sciocchezza, contrapposto al federalismo delle Regioni, che lui ritiene invece essere la risposta effettiva al bisogno di federalismo di questo Paese. Credo che anche questa, se viene declinata in senso di nascita di staterelli o di governatorati, sia una risposta assolutamente inaccettabile, che non fa fare un passo avanti assolutamente al sistema federale, perché il sistema federale che noi vogliamo costruire è quello che avvicina il sistema istituzionale ai cittadini, quindi la capacità non sta nel sottolineare la funzione delle Regioni in uno Stato federale, sta nel sottolineare la funzione di un sistema delle autonomie locali in uno Stato federale, dove le Regioni hanno delle competenze e non altre, dove le Province e i Comuni giocano un ruolo assolutamente necessario e importante e non di uffici decentrati delle Regioni, cui faceva adesso riferimento Ciccioli.

Perché sottolineo questo aspetto? Perché la risposta al tema iniziale - l'Europa, le nuove sfide, la cittadinanza europea - sta in quella dimensione che viene chiamata in tutta la letteratura "sistema territoriale", che è un complesso di economia, di servizi, di cultura, di infrastrutture. Sono diverse le istituzioni che interagiscono sul sistema territoriale. Allora, o si ha come punto di riferimento il sistema territoriale e si piegano i poteri all'obiettivo del sistema territoriale, altrimenti non si costruisce niente di positivo in una logica di organizzazione federale.

Da questo punto di vista la frammentarietà dei Comuni va superata, ma va superata anche laddove il Comune non è affatto piccolo e c'è un sistema territoriale che si confronta con quel Comune, che non si esaurisce con quel Comune. Sicuramente la Regione deve sviluppare prevalentemente, io direi esclusivamente, le sue competenze legislative, abbandonare la sua funzione esecutiva, sapendo che questo comporta una cosa complicatissima di cui nessuno parla, ma che è la vera questione: la riconversione di interi apparati che sono stati per trent'anni costruiti per una funzione diversa.

È lì la difficoltà, è lì il problema. Chi ha governato anche un piccolo Comune sa che se non si mette mano a questo nodo il resto sono chiacchiere, sono pie aspirazioni. Come anche le Amministrazioni provinciali devono cambiare il loro atteggiamento. Io vedo che c'è il rischio di una tentazione sostitutiva delle Amministrazioni provinciali nei confronti dei Comuni che invece vanno spinti ad associarsi e questo è un altro rischio che, assolutamente deve essere evidenziato e messo all'ordine del giorno.

Credo che in questo senso, nel finalizzare la nostra azione ai sistemi territoriali, non va fatta neanche confusione su un altro aspetto. Si dice che la riflessione sulla fase costituente deve riguardare le autonomie istituzionali e le autonomie funzionali. Va bene, sapendo però che sono due cose diverse, perché quando parliamo delle autonomie istituzionali parliamo dello Stato, noi siamo lo Stato; i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato sono Stato, il resto sono autonomie funzionali. Quando si va ad affrontare lo Statuto regionale non possono essere messi sullo stesso piano, il livello di confronto non può essere lo stesso, sarebbe davvero un errore.

In questo percorso - altra battuta del presidente della Giunta regionale che secondo me non ha colto lo spirito di questa fase - bisogna che cominciamo a parlare della Regione presente, non della Regione futura. Il problema non è di chi verrà nella prossima legislatura. Le politiche sono il corpo della riforma. Se nella gestione delle politiche, che sono le cose concrete che i cittadini percepiscono, non cominciamo a introdurre da subito degli elementi innovativi mentre va avanti l'elaborazione dello Statuto, mentre vanno avanti le ripartizioni delle competenze, noi facciamo percepire una dimensione distorta del processo costituente. Quindi c'è bisogno che da subito le politiche concrete regionali parlino il linguaggio nuovo dei sistemi territoriali e delle autonomie, altrimenti è un po' come un gioco di specchi che allontana continuamente il punto di arrivo.

Finisco sui Consigli regionali delle autonomie. Altra domanda: si pensa di costituire dei Consigli regionali delle autonomie? La Lega delle autonomie locali dice che è assolutamente necessario; la mia associazione ritiene che è assolutamente necessario, accanto ai Consigli regionali direttamente eletti dai cittadini, costituire dei Consigli regionali delle autonomie, perché se è vero, come è vero, che la funzione delle Regioni deve essere esclusivamente legislativa, sulle materie che sono di competenza gestionale da parte delle autonomie locali è assolutamente necessario che ci sia una partecipazione, più ricca di quanto non avvenga oggi con il Comitato

d'intesa al processo legislativo. Stabilisca lo Statuto quali sono le materie, stabilisca quali sono le modalità e anche i quorum attraverso i quali il Consiglio regionale nella sua autonomia può attendere o disattendere le indicazioni del Consiglio regionale delle autonomie, ma pensare ad un sistema che punta alla riforma delle nostre Regioni, collocando al centro i sistemi territoriali e i sistemi delle autonomie locali, senza un coinvolgimento delle autonomie locali nel processo legislativo, credo che sarebbe davvero una presa in giro. È come parlare dello Stato federale dicendo che parliamo del federalismo fiscale piuttosto che del fatto che ci vuole una Camera delle Regioni e delle autonomie locali: penso che parleremmo di una cosa a metà.

FRANCESCO MASSI

*Presidente gruppo Ccd
Consiglio regionale delle Marche*

Chiedo scusa per le semplificazioni, le abbreviazioni e le accelerazioni, ma questo impone il programma.

Intanto mi sento di esprimere un sentimento di gratitudine ai concetti espressi da De Rita, perché con quella famosa “mano aperta” e collegandola in qualche modo alle funzioni del Consiglio regionale, ha riconosciuto, in un’epoca in cui, fuori da qui, è sicuramente difficile, una rilegittimazione forte della politica, dei suoi rappresentanti, della sua capacità di fare sintesi, di collegarsi al territorio anche oltre le logiche di sindacato, di categoria, di corporazione, di club se vogliamo. Quindi sono grato per questo, perché credo che questa sia l’educazione fondamentale che abbiamo ricevuto all’inizio della missione politica. Ma proprio per questo, se pensiamo a una politica che attraverso la Regione superi i localismi, superi quegli atteggiamenti di rivendicazione e faccia l’unità per portare una Regione in Europa - do atto a Giovanelli di averlo ricordato - appare necessaria una riduzione ad unità e sintesi rispettosa del territorio e delle autonomie. Allora parliamo di mezzi, di strumenti.

Non so se Cassese questa mattina volesse accentuare questo aspetto e forse ho perso la parte iniziale ideologica del suo intervento, però non riesco ad abituarci al concetto di una contrapposizione tra Consiglio regionale ed esecutivo. Se è vero che la mano aperta è il collegamento del Consiglio verso la società civile, non riesco a capire una logica - se voleva dire questo - di contrapposizione. Se mai di integrazione, capisco i pesi e i contrappesi, capisco le garanzie, i rapporti minoranza-maggioranza, ma non sicuramente un dualismo alternativo e conflittuale. Due realtà che sicuramente si controllano, si vigilano, si riequilibrano, ma non due realtà distanti né due realtà conflittuali. Sotto questo aspetto ritengo che il Consiglio regionale, in primis, debba essere quel soggetto che si rapporta alle autonomie locali. Penso a quel concetto con cui il prof. De Rita, in maniera veramente originale, ha definito il patto territoriale, quando ha detto “il patto territoriale è qualcosa che vuole superare un assetto che non c’è più, che è antico e che si proietta verso qualcosa che ancora non c’è”, cioè dà voce a tanti soggetti istituzionali, sovraistituzionali, sub-istituzionali, per creare una sintesi superiore che ancora, oggettivamente, non c’è. Allora, Camera delle autonomie. Il Ccd è favorevole. Capisco il timore espresso dal presidente D’Ambrosio questa mattina: non so se volesse accentuarlo fino ai massimi termini, però mi pare che la Camera delle autonomie sia uno strumento - se considerato come organismo di consultazione obbligatoria - da implemen-

tare e da incentivare senza alcuna gelosia. Io dico anche un'altra cosa, e chiedo scusa per la parte di tendenza professionale: so che c'è una forte istanza affinché dentro questa Camera delle autonomie vi siano anche i dirigenti, i lavoratori delle autonomie, quindi non solo i rappresentanti politici. È giusto, perché coloro che eseguono, che calano sul territorio le decisioni delle autonomie, per una minima parte è giusto che siano rappresentati. Colgo il fatto che probabilmente è un'interrogazione lobbistica, ma bisogna fare i conti con tutti i soggetti che poi debbono attuare i programmi di autonomia sul territorio. Proprio per questo, se pensiamo a due poteri che si equilibrano, vanno rafforzati tutti gli organismi di partecipazione, controllo, verifica del presidente e del suo Esecutivo, ma anche del Consiglio regionale.

Questa mattina, per fortuna - perché l'avremmo fatto in maniera affrettata e non sufficiente - abbiamo glissato su aspetti tipo la devolution, qualcuno ha parlato di federalismo perequativo e sussidiario, giustamente. È stato sicuramente meglio così. Però si è accennato al sistema elettorale. Se ho capito bene quello che ha detto il prof. De Rita, quello che molti hanno accennato, quello che lo stesso presidente D'Ambrosio ha detto - su questo mi trova completamente concorde - per il Consiglio regionale del futuro non possiamo sicuramente pensare a meccanismi di "listino" come premio di maggioranza. Sia ben chiaro che le persone elette nel "listino" sono rispettabilissime e le stimo sicuramente con sincerità, ma non può essere il "listino" il premio per un Consiglio, per una maggioranza, per una coalizione all'interno di un Consiglio, che deve collegarsi al territorio e che deve interpretare con la mano aperta quello che viene dalla società e dal basso.

Sento il dovere morale di dire che dobbiamo cercare, nel confronto per lo Statuto, di lasciare da parte divisioni politiche di blocco e non utilizzare questo momento alto della politica per atteggiamenti politici o para-elettorali o propedeutici a momenti elettorali o, peggio, per schemi di varia natura. Questa è una cosa che chiedo in primis ai miei alleati, ma anche a chi governa in questo momento la Regione Marche.

ETTORE FEDELI

Sindaco di Fermo

Vorrei iniziare con un ringraziamento al prof. De Rita che ascolto sempre con molto interesse, perché mi ha aiutato con la sua immagine e con la sua analogia, a formulare meglio una riflessione che facevo questa mattina rispetto al discorso della distinzione, a volte a rischio di separazione, tra poteri che non riguardano soltanto il Consiglio e la Giunta ma riguardano, fondamentalmente, il rapporto tra le diverse istituzioni.

Se è vero che siamo qui a discutere dello Statuto della Regione, comincio a considerare che mi sento molto chiamato in discussione come sindaco, per l'esperienza che ho fatto in questi anni. Quello di cui stiamo discutendo ci riguarda tutti. Se in questa fase siamo molto preoccupati del pericolo che si determini un centralismo di tipo regionale e in altre fasi siamo stati preoccupati da un centralismo di tipo provinciale, dobbiamo anche pensare che c'è un centralismo di tipo comunale, cioè l'esercizio del potere induce inevitabilmente la tentazione di trattenere il potere. Cedere il potere è un esercizio estremamente difficile, estremamente faticoso. Questo ci riguarda tutti. Stiamo discutendo dello Statuto della Regione Marche complessivamente intesa, quindi siamo in discussione tutti. Non so quale sarà lo sbocco di questo processo, se sarà la Camera delle autonomie come si ipotizza, però vorrei pensare che il Forum non sia un'occasione rituale che poi lascia la Regione libera di definire il suo Statuto, perché in questo Statuto ci siamo anche noi e vorremmo esserci. Questa esperienza sia allora resa permanente, sia pure nella sperimentaltà, per vedere insieme quale sarà il punto di approdo.

Il discorso della mano aperta e mano chiusa mi fa venire in mente un'altra analogia, una sorta di respiro istituzionale di cui abbiamo assolutamente bisogno, fatto del momento in cui ispiriamo da fuori - cioè dalla società e dalle altre articolazioni - per svolgere una funzione vitale, per poi emettere, decidere. Minardi, nella sua relazione, si è preoccupato molto di questo: è vero che abbiamo bisogno di decidere più velocemente, ma abbiamo anche bisogno di decidere correttamente, abbiamo bisogno di decidere in maniera efficace, abbiamo bisogno che le nostre decisioni diventino più rapide e non diventino poi più lente nell'applicazione, perché quando qualcuno è tenuto fuori dal processo decisionale che è chiamato ad applicare, inevitabilmente introduce ritardi. Quello che si presume di guadagnare prima lo si perde dopo. Allora, se è vero che ci vuole più velocità, dobbiamo decidere se andiamo in apnea o se il respiro deve diventare più serrato, ma c'è sempre il momento in cui dobbiamo ispirare

e poi espirare, perché se viene meno questo, se si determina una contrapposizione tra i due momenti perderemo inevitabilmente l'efficacia delle decisioni che andiamo a prendere e nessuno dei due aspetti finirà per avvantaggiarsene. Mi sembra che su questo si debba riflettere, perché credo che altrimenti si rischi di accentuare i due momenti in maniera artificiosa.

Questa respirazione avviene su diversi aspetti e diversi momenti. C'è un primo momento che è quello della partecipazione e della decisione, ma anche il discorso dell'identità e della visione complessiva prevedere questa respirazione, perché dobbiamo metterci tutti in testa che se dobbiamo finalmente costruire una visione unitaria delle Marche, abbiamo anche deciso che questo non è possibile se non attraverso l'esaltazione delle diverse identità. Ma ogni identità che si rinchiuda nel municipalismo è destinata a non contribuire alla costruzione dell'identità marchigiana che vogliamo. Il centralismo, l'autarchia e il municipalismo sono i pericoli da cui dobbiamo difenderci, ma quali sono gli strumenti per superare questa strozzatura? Secondo me dobbiamo rivedere fortemente i meccanismi di consultazione che abbiamo messo in piedi. Giovanelli diceva della Conferenza delle autonomie, della Conferenza interistituzionale. I meccanismi di consultazione sulle leggi sono insufficienti, dobbiamo capirlo. E sono insufficienti anche per un'altra ragione: se vogliamo il coinvolgimento reale, dobbiamo tener conto che nei piccoli Comuni spesso e volentieri ci sono dei grandi sindaci, il fior fiore della classe dirigente che si sta formando al fronte con pochi mezzi e tanti problemi.

Il problema non è allora di cancellare i Comuni artificialmente, ma di capire come possano essere coinvolti sindaci che non hanno la possibilità di utilizzare un'intera giornata del loro lavoro per venire qui a discutere con noi. La soluzione può essere trovata: sarà una soluzione telematica, un tavolo telematico che permetta a chi sta nel suo paese, sulle montagne e non si può muovere, di intervenire qui e dire le cose interessanti che sentiamo quando ci incontriamo. Va quindi ripensato completamente questo meccanismo della consultazione che, il più delle volte, corre il rischio di essere rituale. L'ultimo respiro che dobbiamo esercitare riguarda la questione della programmazione e gestione. Non è possibile programmare in maniera staccata da chi gestisce, perché occorre che acquisiamo un'impostazione sperimentale nelle cose che facciamo, altrimenti moltiplicheremmo l'esempio di leggi che sono state concepite in un certo modo e che sono inapplicate. E non è possibile programmare senza respirare l'opinione, i

suggerimenti di quelli che le leggi, le applicano ogni giorno sul loro territorio, con i limiti imposti dalle loro organizzazioni, dalle loro strutture.

Così come è vero che nessuno può gestire nel proprio comune senza ogni tanto allargare la visione, respirare in un quadro più ampio, senza il quale ci sarà la ricaduta nella cecità dell'autarchia e del municipalismo.

Questa mi pare la sfida aperta per tutti noi, nessuno escluso.

SABRINA PECCHIA

Consigliere comunale di Pesaro

Vorrei fare solo alcune brevi riflessioni riguardo a due argomenti: la sussidiarietà e il ruolo delle assemblee elettive.

Noi affrontiamo il dibattito sulla revisione dello Statuto regionale in una fase in cui si avverte forte l'esigenza di far sì che la società civile possa incidere e prendere parte in modo sempre più ampio alle decisioni e alle scelte amministrative.

Mi ha colpito un intervento fatto al Salone delle autonomie locali che si è svolto di recente a Modena, in cui si è affermato che nei nuovi statuti la parola "sussidiarietà" occupa una posizione dominante come l'occupava nei vecchi statuti la parola "partecipazione".

A mio avviso dovrebbe essere questo il senso della sussidiarietà, cioè portare l'amministrazione vicino al cittadino, garantire che le decisioni e la gestione siano portati al livello in cui è massima l'efficacia per il cittadino. Al centro dovrebbe dunque stare il cittadino con i propri bisogni, in funzione dei quali viene ridisegnato l'assetto delle competenze.

Da questo punto di vista concordo con quanto ha detto il prof. Cassese sul fatto che bisogna diffidare dalle ideologie generalizzanti e vedere, di volta in volta, quale sia il livello che offre le soluzioni più efficaci alle esigenze dei territori.

Comunque noi abbiamo alle spalle l'elezione diretta dei sindaci e quello che ha comportato per i Consigli comunali che, per certi versi, sono stati espropriati delle loro attribuzioni classiche e che tuttora sono alla ricerca, anche difficile, di ridefinire un loro ruolo.

Le assemblee elettive possono vedere aumentato e nobilitato il loro ruolo politico in questa occasione, se riescono a dare concretezza alla partecipazione e questa volta davvero, non solamente in termini di enunciazione negli statuti, ma mettendo innanzitutto a disposizione delle assemblee risorse, mezzi strumenti. - basti pensare solo alle possibilità che offrono le nuove tecnologie - per creare con i cittadini un rapporto proficuo di lettura e di interpretazione dei bisogni.

Io sostengo che debba rimanere l'ente pubblico interprete dei bisogni della collettività, e che, anzi, esso rappresenta una sponda democratica alla partecipazione e una garanzia di diritti uguali per tutti, visto che il tema della sussidiarietà chiama in causa tutti quei rischi di cui abbiamo abbondantemente parlato oggi.

Vorrei ricordare l'importanza di vedere riconosciuta la presenza delle donne nei vari organismi istituzionali, tanto più in questa fase che vede le

donne tra i soggetti più esposti al rischio di subire il peso della ristrutturazione dello Stato sociale e la marcia delle donne che proprio in questi giorni è approdata a Bruxelles ci ricorda che, a cinque anni dalla Conferenza di Pechino, la strada per le donne è ancora in buona parte in salita.

GIORGIO MESCHINI

Sindaco di Macerata

Credo doveroso innanzitutto un ringraziamento al presidente del Consiglio regionale, alla presidente della Commissione Statuto Amati e alla Giunta regionale per questa iniziativa che mi auguro non resti isolata ma che, nel processo di discussione del nuovo Statuto regionale veda la presenza attiva delle altre istituzioni, delle autonomie che ci sono nella regione Marche e di tutti i corpi intermedi, delle forze sociali.

Lo Statuto della Regione Marche è lo statuto di tutti i cittadini, quindi è necessario avere una partecipazione la più ampia possibile.

Di cose da dire ce ne sarebbero tante, forse troppe e non è questa la sede, avendo tra l'altro io partecipato come consigliere regionale, nella scorsa legislatura, a una prima revisione, anche se poi non formalizzata, dello Statuto, una prima discussione durata tutta la scorsa legislatura.

Come sindaco credo che sia importante porre l'accento su 2-3 questioni del rapporto tra la Regione e le autonomie locali.

Credo innanzitutto che in questo Statuto, ma più in generale nella legislazione regionale e nel rapporto tra Regione ed enti locali, debba affermarsi un rapporto di fiducia reciproco.

Purtroppo nell'esperienza attuale e anche precedente ho visto che questo non c'è, perché da parte delle autonomie locali c'è la preoccupazione di un neo-centralismo regionale e non c'è da parte dei consiglieri regionali che diffidano del comportamento degli amministratori locali soprattutto in alcuni settori.

La Regione vuol stringere le decisioni delle autonomie - penso alle materia ambientali, urbanistiche, sociali - con il rischio di una eccessiva normazione per diffidenza nei confronti delle autonomie locali stesse. Credo che il primo passo che si debba fare per poter insieme costruire lo Statuto regionale è quello di deporre le armi, abbandonare ogni diffidenza e recuperare questa fiducia, perché la regione Marche va governata insieme. Io mi ero appuntato un altro termine, "governo cooperativistico del territorio", cioè il governo di tutte le istituzioni. De Rita ha fatto l'esempio della poliarchia, del policentrismo: al di là delle terminologie credo che il concetto sia lo stesso e credo che su questo dobbiamo basare il nuovo Statuto regionale. Questo però, con un principio - perché è anche vero che ci sono degli amministratori locali che possono anche approfittare delle situazioni - con il principio di responsabilizzazione, che non significa solo saper decidere, perché spesso noi sindaci siamo bravi a voler vederci attribuita la responsabilità della decisione, ma nello stesso tempo non siamo

altrettanto bravi, a volte, a vederci assegnate anche le conseguenze delle nostre decisioni. Per cui se decidiamo che un'area vicino al fiume può essere produttiva e poi avviene l'alluvione non è problema del Comune ma della Regione o dello Stato. Credo che su questo dobbiamo crescere tutti, anche noi amministratori locali.

Non penso che compito esclusivo della Regione sia quello di programmazione e legislativo. Ci sono funzioni, attività che, soprattutto in una regione di un milione e 400 mila abitanti, possono e forse debbono essere gestite a livello unitario. Faccio un esempio per tutti: la famigerata legge sul turismo ha avuto - vedo Silenzi e do merito a lui dell'intuizione che ha avuto, non dello strumento che ha utilizzato - un'immagine unitaria della nostra regione attraverso le sue mille sfaccettature, e credo che sia stata un'intuizione positiva. Lo strumento forse non era il più adatto, perché non si trattava di accentrare tutto in un ente strumentale regionale, l'Apr, perché questo ente strumentale doveva avere altre finalità. Poteva essere gestito direttamente dall'assessorato questo coordinamento dell'unitarietà dell'immagine. Così come altre materie possono essere gestite dalla Regione con il concorso delle autonomie locali. Credo però che la Regione non debba costringere nelle scelte le autonomie locali. Per esempio, il discorso degli ambiti ottimali: penso al piano sui servizi sociali in cui è la Regione in qualche modo che definisce gli ambiti territoriali ottimali. Credo che questo vada lasciato alla libera iniziativa dei Comuni. In questo la Regione non deve intromettersi, perché sono questioni che ogni Comune conosce. Se mai deve incentivare il lavoro, la cooperazione, la collaborazione con gli altri Comuni, perché anche in questo settore non si può generalizzare, poiché all'interno dei servizi sociali ci sono le varie categorie e le risposte ad ogni necessità non sono le stesse, anche territorialmente possono non essere le stesse. Credo che questo vada lasciato fortemente alla scelta dei Comuni e delle autonomie locali. Così come va evitata la superfetazione di organismi, di consorzi obbligatori, soprattutto quando i consorzi obbligatori sono di funzione, come quello delle risorse idriche, in cui i Comuni debbono spogliarsi delle proprie prerogative per conferirle a un consorzio obbligatorio. Questa semplificazione va fatta necessariamente nell'individuare l'attribuzione delle funzioni, che è già nella riforma che si sta attuando la quale individua nei Comuni, nelle Province, nelle aree metropolitane, nelle Regioni e nello Stato la conformazione della Repubblica e quindi l'attribuzione delle funzioni.

Aspetto diverso sarà quello di come gestire queste funzioni, ma la titolarità va data ad ogni livello in maniera semplice.

Ritengo che questi siano alcuni principi che possono essere di supporto per la collaborazione tra la Regione e le autonomie locali nella definizione dello Statuto e delle politiche regionali.

Credo fortemente, anche per l'esperienza fatta, che ci debba essere un momento di confronto stabile delle autonomie, non solo come è oggi con la Conferenza regionale delle autonomie e con l'Esecutivo, ma anche con il Consiglio. Il Consiglio ha funzioni e poteri importanti, soprattutto nella regione. Anche se sono un sindaco eletto direttamente, credo che gli organi elettivi, collegiali siano un momento importante, perché rappresentano l'intera comunità, mentre chi è eletto, il sindaco, rappresenta sempre una parte e governa, anche se governa per tutti, rappresentando una parte. E allora, le autonomie hanno necessità di rapportarsi. Che poi sia con la seconda Camera che serve come momento consultivo permanente, o siano altre forme, comunque un momento di confronto tra le autonomie locali e il Consiglio credo che sia un aspetto fondamentale per poter migliorare ancora di più questo rapporto tra autonomie locali e Regioni.

GUERRINO BONALANA

Presidente Comunità montana dell'Alto Metauro

Ringrazio di questa iniziativa, anche se avendo seguito tutto il dibattito ed essendo rimasti in pochi cambierò l'impostazione del mio intervento, visto che sono l'unico rappresentante di una Comunità montana che interviene sulle 13 di questa regione. Mi pare abbiano dimostrato di non meritare ulteriormente questo trattamento da limbo, vista l'attività e la mole di azioni poste in campo in questi ultimi cinque anni.

Vorrei entrare nel merito dello Statuto e delle funzioni e competenze che, riorganizzate nel nostro Paese e nella nostra regione, portano ad alcune considerazioni. Ma voglio porre la questione della Comunità montana, perché è ora di capire se le Comunità montane in questa riorganizzazione di funzioni hanno un ruolo o no.

Sul discorso generale dello Statuto condivido molto ciò che è stato detto, soprattutto dal prof. Ascoli, con molta chiarezza. Sono molto preoccupato dei tempi di discussione dello Statuto, perché credo che sia in pauroso ritardo rispetto al trasferimento delle funzioni, quindi è necessario accelerare. Se non chiudiamo con esso una serie di indicazioni, di principi rispetto a cosa sarà la Regione, al rapporto con i vari enti, dall'altra parte le funzioni saranno trasferite. Ne abbiamo discusse 8-10 la scorsa settimana e non sono funzioni da poco: trasporti, viabilità ecc. Poi, quando i giochi sono fatti lo Statuto cambierà poco. Voglio quindi chiedere se nella Regione Marche si discuterà il ruolo delle Comunità montane o non lo si prevede. Ricordo che le Comunità montane secondo la 265 sono unioni di Comuni montani e con il testo unico sono diventate unioni di Comuni. È un passaggio non da poco, mi pare. Però ho anche l'impressione che nei nostri dibattiti, incontri, confronti l'unione dei Comuni Comunità montana sia vista come i cavoli a merenda. Se è così bisogna che lo sappiamo, ma in fretta, perché si sta creando nell'organizzazione dei territori interni collinari e montani, un meccanismo infernale di altre unioni di Comuni che crescono per proprio conto all'interno dei perimetri delle Comunità montane, modificando i perimetri stessi. La Regione doveva ripерimetrare entro il 28 febbraio le Comunità montane e dare indicazioni sugli statuti che abbiamo tutti fatto senza le indicazioni regionali. Questo dimostra la sfasatura in atto nel Paese. Dobbiamo superare una confusione di fatto di questi ultimi anni e in questo passaggio di funzioni dobbiamo dare chiarezze e certezze di competenze, di volontà di ciascuno. Quando dico volontà di ciascuno, a me interessa discutere lo Statuto regionale, ma se stiamo facendo trasferimenti di personale dalla Regione agli enti locali senza un quadro di che cosa sarà

la Regione nei prossimi mesi - e non nei prossimi cinque anni - cosa scriviamo nello Statuto quando i giochi sono fatti? Sono volutamente polemico, perché qui è tutto sfalsato, ci troviamo in un momento di grande confusione e non possiamo accontentarci di un dibattito che non va al sodo delle questioni. È necessario capire quale sarà il ruolo della Regione attraverso la discussione dello Statuto? Allora fermiamoci due mesi e discutiamo quello, perché se nel frattempo passiamo funzioni, rischiamo che lo Statuto diventi un discorso vuoto. A chi passiamo le competenze, a quelli che nello Statuto non saranno poi previsti perché la Regione si assumerà un ruolo diverso da quello che di fatto sta portando avanti con i trasferimenti? Secondo me c'è una contraddizione in termini. È come fare il piano di inquadramento territoriale dopo il piano territoriale di coordinamento. Doveva venire prima il piano di inquadramento. Fare il piano regionale dopo che abbiamo fatto i piani provinciali, questi ultimi a che servono? Bisogna rimettere in fila le questioni.

Una delle questioni che vorrei porre qui riguarda il fatto che le Comunità montane non possono più stare in un limbo. Siamo arrivati al punto che in 120 giorni dovremmo cambiare, durante la legislatura, i nostri Consigli, cioè dovremmo tornare in tutti i Comuni e dire “il Consiglio non è più di 35 o 45 ma di 20 perché qualcuno nel testo unico ha deciso che si cambia entro 120 giorni”. Dove è mai esistita una cosa del genere? È un dibattito confuso, una questione confusa che va risolta. Ma questo ci porta tutti su una strada di “salvare il salvabile” che è sbagliata. Abbiamo bisogno di fermarci, di riflettere e di dare seguito agli adempimenti statutari, di ordinamento, di principio che mancano totalmente, con una confusione venuta a livello centrale, con una voglia di fare in fretta che però ha bisogno di mettere fondamenta alle questioni che non ci sono, con una voglia al livello locale di capire chi fa cosa, senza attendere uno Statuto che arriverà in ritardo, con le premesse che ho capito oggi.

Allora facciamo un ulteriore Forum e andiamo alle questioni reali: da una parte acceleriamo lo Statuto, dall'altra parte andiamo a guardare bene chi fa cosa, contribuiamo con un altro Forum a decidere quali sono le questioni più importanti da mettere dentro lo Statuto, perché secondo me questa mattina non sono venute fuori e oggi nemmeno.

ROBERTO STECCONI

Assessore Comune di Ancona

Ringrazio la presidenza che mi dà l'occasione di portare questo contributo agli atti dei lavori di questo Forum. È un contributo che scaturisce da un dibattito svolto all'interno di alcuni rappresentanti de "I Democratici" nelle assemblee elettive anconetane.

La lunga marcia per le riforme e il decentramento amministrativo entra nel percorso decisivo, con le attribuzioni delle nuove competenze delle funzioni rafforzate delle autonomie. Le regole e i principi in via di definizione a livello regionale dovranno quindi dare una più forte spinta alla collaborazione tra i diversi livelli di governo. I Democratici presenti nelle assemblee dei Comuni e delle Province sono fortemente preoccupati dal rischio di neo-centralismo regionale. L'asse principale di riferimento delle riforme istituzionali è ancora rappresentato dalle comunità locali e dalle città, ossia da quel dato forte ed incancellabile della nostra storia, della nostra identità civile e democratica nazionale. È in questo rinnovato contesto istituzionale che, grazie anche alla legge costituzionale n. 1 del 1999, si è aperta la nuova fase costituente, che vede la regione impegnata nella riscrittura del proprio Statuto. Va tuttavia posto l'accento su un aspetto essenziale ed ineludibile, quello della naturale interconnessione tra le scelte statutarie che verranno assunte dalla Regione e le riforme amministrative in itinere, dal momento che i fondamentali principi generali alla base del decentramento amministrativo, dovranno essere recepiti nel nuovo Statuto regionale in un'ottica di valorizzazione autonomistica di tutti i livelli di governo.

In questo senso la fase statutaria regionale assume un'importanza strategica non solo per la Regione stessa, ma per l'intero sistema delle autonomie.

Anche per gli enti locali si è aperta dunque una stagione importante che li dovrà vedere protagonisti e responsabili, accanto alla Regione, dell'effettiva creazione di un nuovo sistema regionale delle autonomie locali. Essi devono partecipare attivamente alla fase della predisposizione statutaria nella quale entrano a pieno titolo come soggetti che progettano e propongono. Pur essendo in ultima istanza competenza del Consiglio regionale l'approvazione dello Statuto, riteniamo opportuno prevedere per i Comuni e le Province una partecipazione attiva per la costruzione dello Statuto quale "Carta dei territori", che li coinvolge in prima istanza. In altre parole dovrà essere scongiurato il rischio di una interpretazione riduttiva della sussidiarietà, affinché non prevalgano tendenze verso un'amministrazione

“regionecentrica” piuttosto che verso l’effettiva costruzione di un’amministrazione integrata con gli enti locali.

La Regione si trova oggi in sostanza a dover decidere quale strada percorrere: se proseguire lungo quella tradizionale dell’ente più accentrato, continuando perciò ad essere un ente di amministrazione, oppure intraprenderne una più innovativa quale ente di riferimento di un sistema territoriale nel quale Province e Comuni assumano un ruolo sempre più forte.

In considerazione di ciò appare evidente la necessità che si proceda alla costruzione dal basso della Carta regionale, attraverso il pieno coinvolgimento delle autonomie locali. In linea con una soluzione policentrica di innovazione autonomistica lo Statuto regionale dovrebbe dettare norme per l’organizzazione ed il funzionamento della Regione che tengano conto del modello del decentramento amministrativo attraverso il richiamo dei principi fondamentali sanciti dalle normative, tra i quali, in particolare, vogliamo segnalare quelli della sussidiarietà e della unicità ed adeguatezza; prevedere inoltre norme di principio che recepiscano chiaramente il ruolo e le funzioni di Comuni, Province e degli altri enti locali così come emergono nel nuovo assetto istituzionale definito, in particolare, dal D. Lgs. 112 del 1998 che concepisce la stessa Regione quale ente di governo politico di un sistema a rete, che dovrebbe essenzialmente svolgere la funzione di programmazione regionale ed indirizzo e coordinamento per lo sviluppo unitario del sistema delle autonomie.

Tra le questioni che dovranno trovare allocazione nello Statuto evidenziamo in particolare quelle relative alla disciplina dei nuovi organismi di concertazione regionale delle autonomie locali, alla definizione di un nuovo modello di integrazione della finanza regionale con quella locale e alla previsione di un nuovo sistema di controllo tale da recepire ed implementare i principali contenuti del D. Lgs. 286 del 1999 e di procedure innovative in materia di programmazione e pianificazione, al fine di incentivare una crescita dal basso degli strumenti programmatici.

Vorrei concludere citando il presidente Ciampi nel suo intervento del 19 luglio alla Conferenza dei presidenti delle Regioni, che tra l’altro così diceva: “Così come le strutture centrali non devono invadere le sfere riservate alle competenze regionali, allo stesso modo le Regioni devono evitare di invadere le competenze delle altre autonomie, quindi pari dignità e dialogo tra i diversi livelli delle realtà locali”. Questa è la nostra richiesta.

LINO SECCHI

Sindaco di Monte San Vito

Non è molto incoraggiante terminare i lavori in questo modo, in considerazione di come sono iniziati, cioè molto bene. Forse c'è da riflettere sulla forma di questi lavori, collegandomi a quanto diceva il collega Fedeli, che ha parlato di sindaci di piccoli comuni, i quali non possono rimanere tutta la giornata proprio per il fatto che la politica a tempo pieno nei piccoli comuni non la si può fare. Non voglio essere compianto né fare l'eroe, però ho dovuto prendere un giorno di ferie per essere qui.

Questi momenti di confronto hanno un'utilità enorme. Si è partiti con una relazione del presidente Minardi effettivamente interessante, che ha cercato di dare un'impronta del nuovo corso che dovrebbe avere la Regione in senso lato, in questo periodo di riformulazione dello Statuto e di costituente.

Altrettanto credo siano stati chiari e forti anche gli indirizzi del prof. Cassese. Un cammino che dovremmo cercare di fare insieme con le autonomie locali e con i Comuni per arrivare ad avere un diverso ruolo rispetto a un'impronta di decentramento, che già è stata data dal Governo centrale. Quindi non vorremmo che si formasse, come in qualche parte della nostra nazione, uno Stato-Regione. Noi dovremmo andare oltre. Questa è l'impronta data questa mattina dalle relazioni, dei presidenti, della presidente della Commissione per lo Statuto, da coloro che sono intervenuti. Di fatto dobbiamo andare verso questo cammino.

C'è la necessità che si costituiscano dei processi governativi dal basso, dai bisogni della società per capire come eventualmente affrontare certi temi fondamentali quali quelli della qualità della vita, del sociale, degli anziani. Siamo in una regione che ha abitanti con un'età molto elevata, quindi occorre creare strumenti per dare delle risposte concrete.

Il governo del territorio deve essere concordato con gli indirizzi e con gli strumenti provinciali e regionali - Ptc, Pit - e gestito in questo coordinamento regionale, che viene dal basso nei vari comuni.

È impossibile poter proseguire come nel passato. Voglio ricordare un passo della relazione del presidente Minardi quando ha detto che "Comuni e Province hanno conquistato un elevato grado di fiducia dei cittadini ed acquisito una più forte personalità che va riconosciuta e valorizzata". Questo è frutto delle leggi che abbiamo avuto, dalla 142/90 alla 81/93 e ci ha portato a questo modo di gestire, a questo contatto con la realtà, quindi su questo ci deve essere un avvicinamento con la Regione. Concordo quindi sulla necessità di istituzionalizzare il coinvolgimento degli eletti degli enti

locali, che non si può e non si deve limitare soltanto alla fase dello Statuto, ma deve seguire il percorso legislativo della Regione per essere radicato e corrispondente ai bisogni reali. È chiaro che dobbiamo stare attenti nella formazione di questi organismi, perché tutte le idee sono buone, tutti i contributi sono buoni, ma arrivare a dire che dentro vi devono essere i rappresentanti dei dipendenti degli enti locali credo che significhi fare una specie di “contrattazione regionale” invece che “decentrata”. Quando sento dire queste cose, mi preoccupa un po’.

Questo potrà essere un processo vincente se l’attuale Consiglio regionale lo saprà realmente seguire. Credo che potrà portare avanti temi importanti, vincere situazioni locali anche difficili. Bisogna capire che nei piccoli comuni sono in aumento le grandi difficoltà, c’è un impoverimento delle risorse per dare risposta a bisogni, che continuano ad essere elevati e devono essere elevati se vogliamo garantire la qualità della vita. Ecco allora che bisogna anche cercare di aiutare in questi processi, che credo non siano percorribili come unioni delle municipalità, ma unioni delle funzioni amministrative, con incentivi che devono andare alle Amministrazioni, ma anche qualche vantaggio ai cittadini in periodi predeterminati. In questo modo riusciremo a non creare quel distacco enorme, che potrebbe verificarsi fra gli oltre 200 comuni piccoli della regione che sono stati ricordati e le poche decine di quelli più grandi, che comunque gestiscono in modo diverso, in un’economia di scala.

Questo è un lavoro che deve trovare altri momenti istituzionalizzati, per far sì che la Regione Marche non perda un’occasione secondo me irripetibile, che alla fine di questo mandato legislativo deve dare dei risultati concreti.

La nostra tipicità particolare che è stata sottolineata non ci può allineare alle scelte di altre Regioni.

GIANCARLO GIACCANI

Consigliere comunale di Montemarciano

Vorrei esprimere l'auspicio che lo Statuto regionale non produca altri guasti oltre a quelli provocati da una legislazione come quella degli ultimi dieci anni, che mi trova lontano mille miglia.

Secondo me sarebbe già tanto se si adottasse la strategia della limitazione del danno. Viviamo oggi in un sistema di autonomie in cui vengono esaltati i compiti di direzione e decisionali, non già quelli della partecipazione e del coinvolgimento popolare, delle cariche monocratiche e financo dei dirigenti dei settori.

Oggi sono molte di più le funzioni che hanno dirigenti di settore all'interno della burocrazia del Comune che non quelle di un consigliere comunale. Sono sminuite le funzioni delle assemblee elettive quando non sono relegate a un ruolo meramente esornativo.

Questo è ciò che accade nel Comune in cui sono consigliere, ma da quel che ho capito accade ovunque. Mi sembra quindi suggestiva e densa di significato la definizione che Silvana Amati attribuiva ad alcuni giuristi, probabilmente condividendola, per quanto riguarda gli attuali assetti istituzionali degli enti locali e della Regione, che venivano definiti da quell'intervento "monarchie elettive", tanti sono i poteri conferiti alle cariche monocratiche.

Non bisogna dimenticare che l'attuale legislazione, pur nella negatività che io penso essa porti con sé, prevede non solo l'elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia o di quello delle Regioni, ma anche quella dei consiglieri comunali, quindi andrebbero riequilibrati fortemente i poteri, perché anche i consiglieri comunali derivano la propria legittimazione dal voto popolare.

Abbiamo assistito negli ultimi dieci anni a un progressivo svuotamento dei poteri dei Consigli comunali su temi fondamentali riguardanti la vita delle nostre popolazioni.

Un caso evidente è quello relativo alla sanità. Oggi nessun Consiglio comunale parla più di sanità o di organizzazione della sanità, "tanto ci pensano i manager" che però non rispondono mai ai problemi della comunità: non sono eletti, non hanno nessuna responsabilità nei confronti della comunità, rispondono soltanto a chi li nomina.

Non so se questa è la sede, ma da ultimo voglio dire che sono allarmato dalla legge che si sta approvando sui servizi pubblici locali - gas e acqua - che è un altro tassello di un processo di sottrazione di funzioni delle autonomie locali. In quella legge è prevalente la logica di mercato anche in

violazione di principi costituzionali, se non nella forma per lo meno nella sostanza.

Per concludere, una domanda al presidente D'Ambrosio che però ora non c'è: si può definire l'Italia un Paese a democrazia compiuta come ha detto questa mattina, se grazie all'assurdità di meccanismi elettorali ed istituzionali si escludono alcuni milioni di cittadini dall'esercizio della democrazia?

LORENZO CATRARO

Consigliere provinciale di Ancona

Credo che questa giornata sia estremamente positiva. Ringrazio tutti quelli che sono rimasti fino ad ora, perché oggi abbiamo potuto iniziare un dibattito estremamente importante, che sicuramente non avrà termine qui ma continuerà e per il quale credo vadano modulate le possibilità di partecipazione proprio per poter dare il contributo. La cosa importante è che oggi Regione, Provincia, Comune ed altri enti elettivi si confrontano per mettere in pratica e definire lo Statuto regionale. Moltissime cose sono già state dette, quindi è inutile ripeterle, ribadirle, ci saranno altre sedi e altre occasioni. Una cosa voglio sottolineare: se tutte queste istituzioni oggi sono presenti, è perché cerchiamo insieme di fare uno Statuto che risponda sì alle esigenze regolamentari di doveri, diritti, partecipazione, ma anche collegamento con l'essenza della nostra realtà. Credo che vada data una risposta fondamentale alla Regione e allo Stato: quella della semplificazione amministrativa, della semplificazione legislativa. È una cosa che può essere fatta anche a prescindere dallo Statuto, perché noi abbiamo bisogno di velocizzare le risposte alla società, agli enti locali, a tutte le altre organizzazioni, ma soprattutto ai cittadini, quindi dobbiamo farci carico di andare incontro a questo tipo di realtà marchigiana, favorendo sempre più la possibilità di operare. I sindaci e gli amministratori che quotidianamente operano, hanno sottolineato questa necessità. Questa elementare necessità è alla base di un discorso che abbiamo aperto, perché la situazione reale è molto più veloce rispetto alle risposte che noi possiamo dare e questo è un dramma enorme.

Sul sistema dei poteri contrastanti. È stata fatta la riforma, specialmente nei Comuni e nelle Province, relativa ad esecutivo e consiglio e quanto detto poco fa da Giaccani è la realtà: non si riesce ancora a calibrare i meccanismi, soprattutto per i consigli. I consigli non hanno capacità di incidere in maniera forte, quindi non vorrei che questo fosse un ulteriore problema, perché credo che la fase di trasformazione non sia ancora compiuta. Infatti, ai consigli, anche a quello regionale, competono funzioni di controllo di quelle che sono le impostazioni politiche e programmatiche. Questo è uno dei compiti che vedo difficilmente realizzato e per il quale credo vadano approfonditi i problemi, perché credo che il percorso in tutti gli enti si chiuda in questi termini: piano, progetto, esecuzione e comunque controllo finale, proprio per rispondere ai nostri obiettivi.

Delle deleghe alle Province si è già parlato. In conclusione mi auguro che queste lodevoli iniziative vengano portate a compimento e si arrivi alla

definizione dello Statuto in tempi certi. Dobbiamo abituarci ad approfondire i temi, le questioni e quant'altro, ma dobbiamo comunque stabilire dei tempi, altrimenti, senza questo obiettivo il discorso diventa sempre più sfilacciato e le risposte quando vengono tardi sono insufficienti.

**QUADERNI DEL CONSIGLIO
REGIONALE DELLE MARCHE**

ANNO V - N.29 - gennaio 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
"non violenza 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”	31
“Fuori dal villaggio”	32
“Diritti & doveri”	

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