

La lealtà istituzionale e gli ostacoli delle Conferenze

di Giovanni Caprio e Giulia Pavese *
(14 febbraio 2006)

Il tema dei rapporti tra i diversi livelli di governo del nostro Paese non è ovviamente tra quelli che infervorano le campagne elettorali e recuperano le prime pagine dei giornali. Eppure, negli ultimi anni i conflitti tra Stato e Regioni e la loro difficoltà di composizione hanno fatto registrare una preoccupante impennata. Come hanno di recente sostenuto Salvi e Villone nel loro interessante *pamphlet* "I costi della politica" (edizioni Mondadori, 2005) è attraverso il rapporto Stato-Regioni che viene stabilita l'allocazione della maggior parte delle risorse del bilancio pubblico. Ma, di come funzionano i luoghi di codecisione dei diversi livelli istituzionali del nostro Paese non si conosce quasi nulla.

Alla domanda: quali rapporti tra Conferenze interistituzionali (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e Conferenza Unificata) e cittadini? non si può che rispondere che non vi è alcun rapporto, che i cittadini non conoscono l'esistenza di tali sedi, non sanno cosa fanno, per conto di chi agiscono e con quali risultati. Pur essendo accompagnate da strutture organizzative, apparati e «rituali» costosi e pur agendo su oggetti di strettissimo interesse dei cittadini, dalla sanità alla scuola, dalla formazione ai trasporti ecc., tant'è che quasi tutto ciò che si traduce in vivibilità urbana, benessere, occupazione trova un «passaggio» nelle Conferenze, queste sedi di concertazione interistituzionali sono sconosciute ai più. E, nella maggior parte dei casi, agli stessi «addetti ai lavori».

Le Conferenze in questi anni sono state appannaggio di una ristrettissima cerchia di operatori che le hanno usate a seconda dell'esigenza come sedi negoziali oppure come sedi antagoniste. Esse hanno via via assunto la dimensione di organizzazioni funzionali e i loro apparati (segreterie, comitati, gruppi di lavoro ecc.) sono diventati delle pubbliche amministrazioni parallele alle quali si fa sconto delle regole sulla trasparenza, sulla partecipazione e sulla rappresentanza. Si è trattato di Conferenze che hanno agito e che agiscono spesso per accordi *à la carte* tra gruppi ristretti di Regioni e apparati ministeriali, desiderosi di operare in continua ri-negoziazione al centro e fuori dai vincoli di criteri (e anche norme) certi, oggettivi e condivisi. Il caso più eclatante è certamente quello che attiene ai vari riparti tra le Regioni (ma anche in qualche caso fra queste e Comuni e Province) dei fondi statali, da quello per la sanità a quello per le attività produttive. Tali riparti, che incidono sostanzialmente sulla vita dei cittadini in quanto corrispondono a politiche, progetti e servizi, sono stati effettuati spesso con assoluta discrezionalità al di fuori di ogni dato oggettivo e facendo prevalere la scaltrezza, la presenza e la capacità di accaparramento di qualche burocrazia regionale e locale.

I problemi prioritari delle Conferenze interistituzionali sono quelli della legittimità democratica e della loro funzionalità (efficienza/efficacia), strettamente correlati gli uni agli altri. Le Conferenze hanno un ruolo ibrido, ove quasi sempre le procedure sono poco trasparenti. Il sistema decisionale è complicato, lento ed inefficiente, ma, soprattutto, criptico e lontano dai cittadini. Le accuse di deriva burocratica e di autoreferenzialità sono in buona parte giustificate. Ha ragione Sabino Cassese (da ultimo) che le Regioni «condizionano i più minuti provvedimenti nazionali, attraverso la Conferenza Stato-Regioni».

D'altra parte, già Maurizio Ferrera qualche anno fa era arrivato a definire le varie Conferenze «*incauti passi*».

Sono anni che ci si domanda: in che modo vengono scelte le città e le Province che partecipano in rappresentanza di tutto il sistema delle Autonomie locali alle Conferenze? Chi legittima le decisioni assunte nelle Conferenze dai presidenti delle Regioni, dai presidenti delle Province e dai sindaci? Sulla base di quale mandato agiscono questi ultimi in sede di Conferenze? Chi controlla la coerenza delle decisioni assunte nelle Conferenze con il contributo dei presidenti e dei sindaci rispetto a programmi ed obiettivi delle Regioni e delle Autonomie locali stabiliti nei rispettivi territori? C'è chi continua a ritenere fondamentale la presenza in queste sedi dei rappresentanti dei Comuni e delle Province. Anche in presenza di quei Consigli regionali delle Autonomie che dovrebbero fare sintesi a livello territoriale ed essere in grado di porre nella responsabilità dei presidenti delle Regioni la rappresentanza locale.

Tuttavia, anche i più strenui difensori della necessità della presenza di Comuni e Province nell'ambito delle Conferenze (o addirittura in Parlamento) non si esercitano per superare i limiti attuali che pongono in capo a private Associazioni come ANCI ed UPI la scelta dei componenti le Conferenze. Componenti che vengono ovviamente "selezionati" sulla

base delle appartenenze partitiche prima ancora che su quella delle opzioni territoriali.

Oltre ad essere «lontane» anni luce dai cittadini queste sedi sono inoltre distanti dagli stessi livelli istituzionali territoriali di riferimento.

I nuovi Statuti regionali che Morrone ha definito «*chimere federali*» hanno deluso per molti aspetti, ma hanno certamente ignorato quasi del tutto le Conferenze interistituzionali, perdendo ancora una volta una buona occasione per stabilire procedure di raccordo tra il rappresentante regionale (e del territorio) ed i rappresentati. Qualche Statuto regionale ha cercato, seppur in modo alquanto vago, di formalizzare i rapporti fra lo Stato e la propria Regione. All'articolo 46, comma 4, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna si legge che «*La Giunta regionale riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese e accordi, raggiunti in sede di Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza Unificata*». E' già trascorso abbondantemente il primo semestre di questa legislatura regionale, ma non ci risulta che la Giunta emiliano-romagnola abbia proceduto in tal senso, risultando per il momento inadempiente.

Una riforma delle Conferenze, che poi significa una radicale riforma delle procedure di governo, dovrà innanzitutto porsi l'obiettivo, come sottolineato da Gianfranco Pasquino, come tutte le riforme del resto, «*di articolare e accrescere il potere dei cittadini, non a scapito del potere delle istituzioni, ma per incanalare quel potere, renderlo esercitabile in maniera più trasparente e più controllabile*».

Da anni si è in attesa del completamento della riforma dello Stato in senso federale e fra poco ritorneremo alle urne per confermare o bocciare la nuova riforma costituzionale. E, aspettando ciò che manca, si sta correndo il rischio anche di vanificare le possibilità già presenti nelle riforme acquisite per produrre innovazione istituzionale. Senza citare la mancata attuazione di parti importanti della Costituzione vigente, prima fra tutte la nuova Commissione Bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali, che è tuttora rimasta solo sulla carta.

Ma, è soprattutto il tema dei rapporti fra Stato e Regioni che potrebbe trovare già oggi, a Costituzione vigente, uno sbocco nuovo e positivo e che, invece, negli ultimi anni è stato demandato in via esclusiva all'attività (frenetica) della Consulta. Quando si parla di rapporti fra Stato e Regioni il pensiero corre subito a sovrastrutture, apparati e burocrazie. Occorre, invece, evitare il rischio di rincorrere il contenitore, anziché mettere mano ai contenuti, nel nostro caso le procedure di confronto e leale collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali, che siano partecipate, trasparenti e democratiche. Basterebbe superare le attuali Conferenze, limitandosi a definire con legge ordinaria dello Stato stringenti procedure di concertazione e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, da condurre in base al principio di lealtà. Anche se appare ineludibile definire innanzitutto la sede di concertazione delle stesse Regioni. Queste ultime da anni persistono in un clamoroso equivoco. Quella che chiamano Conferenza delle Regioni altro non è che la denominazione delle riunioni dei Presidenti di Giunta, i quali senza alcun mandato da parte dei rispettivi Consigli regionali, a ridosso dell'incontro con il Governo e con i rappresentanti degli Enti locali nelle Conferenze Stato-Regioni e Unificata, cercano di raccordarsi per verificare l'esistenza di posizioni comuni. Eppure, quelle che sono delle mere ed informali riunioni sono scambiate nell'immaginario collettivo per essere un organo, un ente o addirittura un'istituzione nazionale, al pari delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Autonomie locali ed Unificata, che sono le sole sedi esistenti sulla base di presupposti normativi.

La cosiddetta Conferenza delle Regioni e delle Province autonome non appare però il soggetto più idoneo per «rivendicare» nuovi strumenti e prassi di confronto interistituzionali. Ecco perché è necessario partire proprio da tale organismo, al quale non può ovviamente bastare un mero regolamento organizzativo approvato da qualche mese per assurgere a ruolo di organo formalmente costituito, in grado di agire democraticamente in modo trasparente e di favorire la partecipazione.

In base al penultimo comma dell'attuale articolo 117 della Costituzione «*la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni*». Questa potrebbe essere la chiave di volta: un'intesa tra tutte le Regioni, ratificata da leggi regionali, che dovrebbe prevedere la costituzione di un Organo comune quale unico interlocutore nei rapporti, da un lato, con il Governo centrale e, dall'altro, con il Parlamento.

* Giovanni Caprio (Giornalista e già dirigente regionale) Giulia Pavese (Dirigente Centro interregionale Studi e

documentazione e giornalista) sono autori del volume "La Repubblica dal conflitto alla governance" (EDIESSE, 2005)

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali