

Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo

di Giovanni Caprio *
(20 giugno 2008)

1. I “non luoghi” della concertazione istituzionale: le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali; 2. Il deficit democratico delle attuali Conferenze; 3. I vani tentativi di riformare il sistema delle relazioni interistituzionali; 4. La Conferenza delle Regioni, ovvero quel che appare di ciò che non è; 5. Due proposte di riforma: una Conferenza delle Regioni istituzionalizzata e una legge per la procedura delle intese tra Stato e Regioni.

1. I “non luoghi” della concertazione istituzionale: le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali

Non vi è, in questi ultimi tempi, tema più evocato e discusso del cosiddetto federalismo fiscale. Anche se sembra un dibattito tutto interno alla classe politica e poco accattivante per i cittadini. Dopo aver abbandonato l'ipotesi di federalismo fiscale messa in piedi dal Governo Prodi e dopo aver anche accantonata la proposta lombarda, sembra esserci un'unanime convergenza nel partire da un articolato che si basi su un documento predisposto al riguardo dalla Conferenza delle Regioni, da alcuni ritenuto però alquanto vago.

Ma cos'è questa Conferenza delle Regioni? E soprattutto essa ha la caratura e, prima ancora la legittimità per “dettare” le linee guida del federalismo prossimo venturo?

Per scoprirlo occorre la pazienza di ripercorrere la “storia” del cosiddetto sistema delle Conferenze interistituzionali.

Il tema dei rapporti tra i diversi livelli di governo del nostro Paese non è ovviamente tra quelli che maggiormente interessano i cittadini (né i mass media), restando sostanzialmente appannaggio di ristrette cerchie di addetti ai lavori.

Eppure, negli ultimi anni i conflitti tra lo Stato e le Regioni (sensibilmente ridottisi di recente solo “grazie” a maggioranze politiche coincidenti sia a livello nazionale che nella stragrande maggioranza dei governi regionali e locali) e la loro difficile composizione hanno fatto registrare non poche difficoltà all'azione del governo del nostro Paese. Il cosiddetto sistema delle Conferenze ha indubbiamente rappresentato, soprattutto negli anni '90, la principale sede di raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo ed è stato il “luogo” ove si è concretamente delineato il federalismo amministrativo innescato dalla legge n. 59/97. Dopo la riforma costituzionale del 2001, tali sedi sono però diventate obsolete e non più rispondenti alle nuove esigenze di relazioni istituzionali improntate alla cooperazione e al principio di leale collaborazione.

Come hanno sostenuto Cesare Salvi e Massimo Villone nel loro interessante pamphlet sui costi della politica ¹, 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, le cosiddette “Conferenze interistituzionali”, non si conosce quasi nulla. E' sempre l'ex Senatore, Massimo Villone, negli ultimi anni particolarmente attento a questi temi, a sintetizzare con efficacia i limiti dei rapporti istituzionali tra lo Stato e le Autonomie territoriali. Scrive Villone: *“la vicenda si consuma in una trattativa semisegreta tra il Ministro dell'Economia e le Autonomie regionali e locali. Ma, per questioni che toccano le tasche di tutti, e incidono a lungo termine sugli equilibri generali del paese, la legittimazione a trattare non dovrebbe seguire preciso mandato?”*

¹ Cesare Salvi e Massimo Villone, “Il costo della democrazia”, Mondadori, Milano, 2005.

Chi ha formulato le proposte messe in campo? Secondo quali indirizzi e quali equilibri tra gli interessi in gioco? E nell'accordo chi vince e chi perde? Non si sa. Oscurità e l'irresponsabilità sono tra gli effetti collaterali negativi del federalismo sbilenco all'italiana. In specie nelle Conferenze, sedi di concertazione tra il Governo da un lato, gli esecutivi regionali e locali dall'altro. Fin quando si tratta di minuterie e tecnicità, nessun problema. Ma quando in una Conferenza si decide in modo ultraservato una cruciale questione come il federalismo fiscale, dobbiamo preoccuparci. Se ne nascondono la portata e i contenuti alle forze politiche, all'opinione pubblica, persino agli esperti e agli studiosi. Cui prodest? Ad accordo raggiunto, continua Villone, chi risponde di cosa, come e dove? Se gli interessi dei cittadini non fossero stati efficacemente rappresentati, chi potrebbe mai saperlo mai saperlo e farlo valere a carico dei responsabili? E se un governatore o un sindaco avesse accettato una proposta invece da rifiutare, magari per motivi e in base ad intese attinenti alle sue personali prospettive di carriera politica? E se il governo avesse privilegiato alcuni territori, ritenuti di importanza determinante per la propria sopravvivenza? E' ovvio che una trattativa invisibile, non documentata né certificata in un pubblico dibattito, azzera la responsabilità politica. Che rimane uno dei fondamenti del sistema democratico".²

Basterebbe questa lucida, precisa ed oggettiva analisi a definire compiutamente i gravi limiti delle attuali Conferenze e del modo in cui esse operano e ad imporre immediati radicali cambiamenti. Tutto è noto a tutti, eppure tutto resta immutato: i Ministri per gli Affari Regionali si succedono, ma si guardano bene dal superare tali Conferenze, in quanto rappresentano per loro comunque potere e *mission*; i presidenti delle regioni, dal canto loro, sempre più in crisi di fiducia e popolarità, amano correre al centro, negoziare e patteggiare con Ministri e apparati centrali "amici", oppure opporsi a Ministri "nemici". Ma sempre e comunque in modo informale e al di fuori di qualsiasi regolamentazione.³

Tutto persiste da anni nelle nebbie più fitte, ben oltre livelli minimi di trasparenza. Queste Conferenze sono molto distanti dai cittadini, anche se gli oggetti che vengono "trattati" in esse sono di strettissimo interesse per la cittadinanza in quanto attengono a temi quali la salute, il lavoro, l'ambiente, la scuola e lo sviluppo.

Da un lato, quindi, le Conferenze sono "non luoghi" per i cittadini e, dall'altro, costituiscono postazioni "chiave", avocate nella sfera di competenza di pochi politici e burocrati che le usano da tempo, a seconda dell'esigenza, come sedi negoziali oppure come sedi antagoniste. Si tratta, infatti, di organismi che hanno agito e che agiscono spesso *à la carte* tra gruppi ristretti di regioni ed apparati ministeriali, desiderosi di operare in continua ri-negoziazione al centro e fuori dai vincoli di criteri (e anche norme) certi, oggettivi e condivisi. Senza neppure trascurare che in tali sedi, con una prassi assolutamente discutibile, ma sempre praticata sotto traccia, vengono effettuate centinaia di nomine in organismi interregionali, in agenzie ed organi nazionali, in "tavoli" e coordinamenti di tutti i generi, in associazioni, circoli e gruppi ristretti, che vanno ad alimentare quella pleora di funzionari che si muovono quasi quotidianamente in giro per l'Italia (con ingenti costi a carico dei contribuenti), dando vita ad una sorta di "federalismo peripatetico". Questi pendolari del "grande raccordo" istituzionale vengono scelti secondo il più classico manuale Cencelli (anche se la bilancia pende quasi sempre a favore di quelle regioni che governano il sistema o delle Associazioni delle Autonomie locali), ma una volta acquisito l'incarico i nominati non rispondono di fatto più a nessuno, continuando ad agire per proprio conto o al massimo nell'interesse dell'ente di riferimento. Neppure i politici sono estranei a tale pratica, basti pensare ai casi più eclatanti come quello dell'Assessore lombardo, Romano Colozzi, presente nel Consiglio di amministrazione dell'AIFA (Agenzia

² Massimo Villone, "Il federalismo dei ricchi", l'Unità, 25 giugno 2007.

³ Su tali aspetti si sono ampiamente soffermati Giovanni Caprio e Giulia Pavese in "La Repubblica dal conflitto alla Governance", EDIESSE, Roma, 2005.

per il farmaco) e in quello dell'UNIRE (Unione Nazionale Incremento Razze Equine), o dell'Assessore abruzzese Enrico Paolini, nominato Vicepresidente dell'ENIT. Si tratta di incarichi che con spirito bipartisan si spartiscono *in camera caritatis*, senza neppure verificare la loro compatibilità con le funzioni istituzionali ricoperte. Portare la contabilità di tutti gli organismi messi in piedi in questi anni con il pretesto della leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, è operazione alquanto complessa. Sfugge anche a coloro che di recente si sono occupati con buona lena delle varie caste. Anche perché si tratta di un mondo sommerso, riservato a pochi ed estraneo ad ogni logica di trasparenza. Spesso ci si imbatte in sovrastrutture, organismi o progetti non solo inutili, quanto dannosi, perché comunque incidenti sulle procedure amministrative nonché sulle finanze (anche quando per questi pendolari non sono previsti compensi, occorre comunque registrare gli ingenti costi di missioni e trasferte). Il paradosso è che mentre si predica, da un lato lo snellimento degli apparati, la semplificazione e la riduzione dei costi amministrativi, dall'altro, surrettiziamente, si continua a fare lievitare commissioni per la gioia delle burocrazie.

Per dimostrare come le Conferenze siano da tempo il "buco nero" della democrazia, bastano due semplici, ma inquietanti esempi.

Il primo: nella legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (la finanziaria per il 2008) all'art. 2, comma 198 si legge: *"Ai fini del comma 197, la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, può disciplinare, d'intesa con l'Unioncamere, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e i Ministeri dello Sviluppo Economico, delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, la convenzione tipo e le procedure standard"*. Si sta parlando di quella buffa invenzione di Mister prezzi e il legislatore ignora incredibilmente che della Conferenza Unificata da oltre dieci anni già fanno parte l'ANCI, attraverso il proprio presidente ed i sindaci nominati dall'Associazione, nonché il Governo (e quindi i suoi ministeri), mentre non fa parte l'Unioncamere. Ma, l'ignaro legislatore nulla dice di come si farà ad acquisire un'intesa nell'ambito della Conferenza solo tra alcuni soggetti che per legge la compongono e, soprattutto, tra questi e soggetti che addirittura non vi appartengono. Il secondo esempio attiene proprio alle nomine e fa riferimento ad una rettifica del portavoce dell'ex Ministra Linda Lanzillotta a proposito della scelta del "tutor" da affiancare alla regione Campania nella sua azione di rientro dal pesante deficit sanitario. Tutor che aveva avuto qualche contestazione. Scrive il portavoce del Ministro che: *"...La proposta del nominativo era stata formulata dai Presidenti delle regioni nel corso di una loro riunione tenuta poche ore prima della Conferenza Stato-Regioni (da notare che non si fa riferimento, correttamente, alla Conferenza delle Regioni che, come si vedrà, non esiste, ma ad una riunione. Tale è, infatti, quella che chiamano Conferenza delle Regioni) e presentata direttamente nel corso della seduta, quindi senza che nessuno, né tantomeno il ministro, avesse avuto la possibilità di verificare i requisiti professionali e morali della persona in questione. Una prassi quest'ultima, peraltro, non condivisa dalla presidenza della Conferenza e quindi dal Ministro stesso che già alcuni mesi fa - con l'intento di interrompere una discutibile prassi pluriennale che vedeva la Conferenza limitarsi ad una mera ratifica delle proposte avanzate dalle autonomie - aveva scritto alle regioni e agli enti locali chiedendo, anche nel loro interesse, di far pervenire con congruo anticipo i nominativi e i curricula delle persone da designare in Conferenza, con l'obiettivo di garantire maggiore trasparenza e correttezza a una decisione che deve essere presa collegialmente..."*⁴

Nel tempo si è poi determinato un progressivo peggioramento di tali sedi, che ha fatto sì che si trasformassero totalmente in luoghi di mera ratifica di decisioni assunte in altri

⁴ Ginevra Sotirovic, la precisazione su "Il Ministro Lanzillotta e le nomine dei "Tutor", Il Giornale del 10 gennaio 2008.

ambiti, del tutto informali, senza quindi alcuna garanzia del rispetto di regole codificate e della prassi democratica. Nelle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata si acquisiscono al massimo documenti messi a punto in altre sedi, non vi è alcuna discussione né votazione. Anche quei pochi dibattiti di carattere politico-istituzionale che si svolgevano negli anni addietro, sono venuti meno. Siamo al trionfo della “saga pattizia”, ovvero alla “via emiliana” della concertazione, fatta di rincorsa, delirante e compulsiva, a patti che non si poggiano su alcun presupposto normativo, a relazioni informali di tipo partitico, quasi personali, propagandistiche, “all’apertura” costante di tavoli sparsi, in modo da poter giocare su più fronti, disseminare i propri interessi qua e là ed agire senza dar conto dei risultati ottenuti. D’altra parte, sulle Conferenze in maniera inequivocabile si è espresso l’ex Ministro per gli Affari Regionali e per le Autonomie locali, nel corso della sua audizione del 28 giugno 2007 presso la I Commissione della Camera dei Deputati, arrivando ad affermare: *“E’ stato del tutto perso e dequalificato il ruolo delle Conferenze, degradate a sedi di burocratici passaggi per sfornare pareri”*.

E’ da anni che si punta l’indice sui limiti delle Conferenze interistituzionali, a partire da quelli della legittimità democratica e della loro funzionalità (efficacia/efficienza), limiti strettamente correlati gli uni agli altri.

E’ sufficiente riferirsi all’indagine conoscitiva sul Titolo V della Costituzione, promossa dalle Prime Commissioni Affari costituzionali riunite di Camera e Senato della XV Legislatura, per acquisire ogni elemento di criticità legato a tali organismi, o anche passare in rassegna l’abbondante letteratura che si è sviluppata al riguardo nel corso di questi anni.⁵

In esse ne viene tracciato un quadro chiaro, allarmante e, tuttavia, non considerato.

2. Il deficit democratico delle attuali Conferenze

Vi sono però alcune macroscopiche anomalie che ne inficiano addirittura la legittimità delle decisioni e che non ci si può esimere dall’evidenziare.

Non deve essere trascurato neppure il fatto che, come da più parti sostenuto, queste Conferenze hanno limitato e limitano fortemente l’autonomia legislativa delle Camere, da un lato, e delle Assemblee regionali, dall’altro, con un evidente nocimento delle prerogative costituzionali legate alla sovranità parlamentare di queste ultimi. Come ha sottolineato, tra gli altri, Antonio D’Atena: *“resta, tuttavia, il fatto che oggi i presidi procedurali ed organizzativi della cooperazione tra lo Stato e le Regioni sono inadeguati. Tutto finisce per gravare sulla Conferenza Stato-Regioni, la quale si è rivelata uno degli elementi centrali della dinamica dei rapporti centro-periferia. Ciò presenta dei vantaggi, ma anche un non trascurabile inconveniente, poiché sposta sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza propriamente legislativa. Dal che risultano sacrificati, tanto i Consigli regionali, quanto il Parlamento nazionale: l’accordo eventualmente raggiunto in sede di Conferenza, costituendo, in genere, una soluzione ‘blindata’, politicamente non modificabile dal legislatore”*.⁶

Con le Conferenze siamo, insomma, all’oligarchia, ad un gruppo ristretto che può, in barba alle prerogative delle assemblee elettive, fare il bello ed il cattivo tempo e, come dice Villone, per giunta senza responsabilità. Colpisce, per esempio, che i livelli essenziali di assistenza nella sanità siano stati nella primavera 2008 modificati da una commissione, approvati dalla Conferenza Stato-Regioni e fatti propri da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Non tanto perché tutto sia avvenuto in “zona Cesarini” dell’ultima Legislatura, quanto perché di ciò se n’è occupato esclusivamente una ristretta cerchia di

⁵ Gli atti dell’indagine conoscitiva possono essere recuperati in: www.senato.it, oppure www.camera.it.

⁶ Antonio D’Atena “Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali”, Seminario promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle Riforme istituzionali, Firenze 25 settembre 2006.

persone e senza alcuna trasparenza. Trattandosi di diritti essenziali da garantire uniformemente a tutti i cittadini, con ogni probabilità siamo di fronte ad una esclusiva prerogativa del Parlamento, che in tal modo risulta gravemente espropriato.

Uno degli aspetti, come si è già visto, maggiormente discutibile delle Conferenze è poi l'estrema informalità delle procedure decisionali, che arrivano a pregiudicare il loro stesso ruolo e, soprattutto, la piena efficacia delle loro deliberazioni.

Partiamo dalla Conferenza Stato-Regioni e per essa può bastare l'analisi efficace che ne ha fatto Valentina Tamburrini, che ha sottolineato come: *“Nella maggioranza dei casi le regioni affidano ad un loro rappresentante, solitamente il presidente della Conferenza delle Regioni (che come si vedrà di seguito non è né un organo, né un'istituzione e neppure un'associazione, ma esclusivamente una modalità di incontro informale dei rappresentanti delle regioni), la manifestazione della loro posizione e non sollevano opinioni di dissenso. In proposito, si può immaginare che gli eventuali interessi contrastanti siano già stati mediati in altra sede (...) Anche lo spazio dedicato alla discussione delle questioni all'ordine del giorno è spesso molto esiguo (...) Trova pertanto conferma la tendenza della Conferenza a caratterizzarsi quale luogo ove le parti giungono per sancire una posizione già assunta in altra sede”*.⁷ Sede quest'ultima che non ha alcuna legittimazione e alcun presupposto normativo, risultando di fatto “abusiva”. Si tratta di quella Conferenza delle Regioni che come vedremo in seguito, nonostante la sua presenza in alcune legge nazionali, non esiste, non è stata mai formalmente costituita e nessuna regione ha mai legiferato a tal proposito. Parliamo di una sorta di burocrazia parallela, un “non luogo” per eccellenza. Basta spulciare tra i verbali di queste riunioni interregionali (ma entrarne in possesso è cosa alquanto ardua, trattandosi di “fatti privati”, anche se a spese pubbliche) per restare allibiti, sia per ciò che attiene al dibattito interno e alla sua forma, più simile ad una rilassata chiacchierata al bar, sia per le sue stesse modalità di svolgimento: spesso i rappresentanti delle regioni non arrivano alla metà e tutto orchestrato addirittura prima, in una precedente riunione ristrettissima che viene chiamato Ufficio di Presidenza. Siamo quasi al decisore unico, al commissariamento di tutte le regioni e le province autonome. In definitiva, la Conferenza Stato-Regioni, che ormai adotta mediamente circa 250 atti all'anno, “delibera” senza votare. Non di rado si acquisisce il consenso attraverso scarni documenti, peraltro non sempre comprensibili, fatti dalla cosiddetta Conferenza delle Regioni. Quando basterebbe - e sarebbe forse più efficace - avvalersi di un semplice invio con e-mail.

Va, infine, evidenziato, come ha sottolineato Tamburrini, che in questa Conferenza non si è mai registrata la contemporanea presenza di tutte le regioni, arrivando persino ad un minimo di quattro regioni (in tre casi la componente statale è stata più numerosa di quella regionale). Siamo alla delega condominiale, altro che leale collaborazione!

Per quanto riguarda invece la Conferenza Unificata, i rappresentanti delle regioni e delle autonomie in questi anni hanno espresso pareri e raggiunto decisioni di norma all'unanimità. Tuttavia, il metodo individuato per acquisire le posizioni in mancanza di unanimità delle regioni e delle autonomie sui diversi provvedimenti all'esame è assolutamente discutibile. La Conferenza non vota mai nel suo complesso. Ci si limita ad acquisire il consenso distinto dei due gruppi che la compongono (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Stato-Città Autonomie locali) che possono dare un assenso/dissenso al loro interno all'unanimità o a maggioranza. Questo stesso sistema, frutto di una logica di tipo consultivo, è stato, peraltro, poco sperimentato sul campo: si è quasi sempre agito in una logica di unanimità; le regole non sono mai state assoggettate a verifica (ad esempio del numero legale per la validità delle sedute); quasi sempre, come si è visto, sono stati assunti documenti espressione delle Associazioni di rappresentanza delle Autonomie e non dei componenti l'Unificata o dei due distinti gruppi componenti la Conferenza. L'essenza dell'Unificata, nata per raccordare, ed unificare appunto, la Stato-

⁷ Valentina Tamburrini, “La Conferenza Stato-Regioni nel biennio 2005-2006” (cap. del IV Rapporto Annuale sullo stato del regionalismo in Italia, 2007) recuperabile in: www.issirfa.cnr.it

Città Autonomie e la Stato-Regioni sui temi di interesse comune, si perde comunque con l'assenza dell'unanimità. Il paradosso sta tutto nel fatto che, mentre le due distinte componenti (Stato-Regioni e Stato-Città Autonomie) in mancanza dell'unanimità si esprimono a maggioranza, l'Unificata nella sua interezza si può esprimere solo all'unanimità, restando separati i sistemi di votazione, il cui risultato di voto non viene alla fine sommato.

E' un'Unificata, come si vede, ma non troppo.

C'è, inoltre, da sottolineare l'illogicità data dal fatto che un solo dissenso può bloccare una decisione della stragrande maggioranza, arrivando ad assumere aspetti paradossali, soprattutto quando il dissenso è motivato da pure logiche di appartenenza, come nel caso (ma ci si trovava nella Conferenza Stato-Regioni) dell'opposizione della regione Lombardia all'intesa recante: "Migliore applicazione della legge 194, migliore tutela della salute sessuale e riproduttiva e appropriatezza-qualità nel percorso della diagnosi prenatale".

Per questo, appare non condivisibile quanto sostenuto da Carla Bassu, la quale ha sottolineato come: *"...gli interessi territoriali (nдр: nelle Conferenze) hanno sempre prevalso rispetto alle strategie della politica nazionale, anche perché il privilegio delle politiche di partito a scapito del principium cooperationis potrebbe risultare controproducente per la posizione della Conferenza"*.⁸

I fatti di questi anni contraddicono quanto sostenuto dalla Bassu: in numerose circostanze la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata hanno dovuto registrare la prevalenza delle posizioni politiche rispetto agli interessi territoriali. Basterebbe ripercorrere l'iter del Decreto legislativo n. 56/2000 sul federalismo fiscale per accorgersi che, neppure di fronte al provvedimento che ha i maggiori effetti sul territorio, sono prevalse in queste sedi le dinamiche territoriali, le quali, solo in un secondo momento, hanno dato luogo a forti contrapposizioni (v. le iniziative delle Regioni Puglia e Campania contro tale provvedimento) fino a bloccarne di fatto l'applicazione.⁹ Oppure il recente ddl sul federalismo fiscale presentato da ultimo dal Governo Prodi che, dopo aver recuperato un assenso sostanziale delle regioni è diventato terreno di scontro tra regioni del nord e quelle del sud. Ma solo al di fuori della Conferenza.

Non è peraltro condivisibile neppure la posizione di Ilenia Ruggiu la quale sostiene che: *"la possibilità di utilizzare la Conferenza a fini ostruzionistici è un'ipotesi abbastanza remota... Il Governo tende a rafforzare la legittimazione dei propri atti con il sì delle Regioni; queste, non disponendo di un autentico potere di veto potrebbero essere penalizzate, autoescludendosi dalla concertazione"*.¹⁰

Anche in questo caso, l'esperienza delle Conferenze (e si fa riferimento alle Conferenze in senso lato, poiché si tratta di considerazioni utili sia per la Conferenza Stato-Regioni che per quella Unificata) dimostra esattamente il contrario di quanto sostenuto. Sono numerosi i casi nei quali le componenti territoriali delle Conferenze (Comuni, Province e Regioni), proprio perché prive di un autentico potere di veto in tali sedi, di fronte a procedure penalizzanti hanno scelto l'autoesclusione da una concertazione non sostanziale ma meramente formale. I comuni e le province nella XV legislatura hanno addirittura abbandonato a tempo indeterminato le sedi di concertazione.

Questi limiti presenti in tutte le Conferenze sono risultati maggiormente evidenti nella Conferenza Unificata che appare sempre di più del tutto inadeguata. E' uno strumento nato per soddisfare la "stagione dei Sindaci", prima e quella dei governatori, poi, ma ormai non più all'altezza dei cambiamenti istituzionali avvenuti. Occorrerebbe ripensare radicalmente i termini del confronto e del raccordo fra il Governo centrale ed i Governi

⁸ Carla Bassu, "La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale", in Federalismi.it, n. 9/2005.

⁹ Giovanni Caprio e Giulia Pavese, "Il federalismo del "tutti contro tutti", in Calabria Autonomie, n. 5/2004.

¹⁰ Ilenia Ruggiu, "La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV Legislatura", in Le Regioni, n. 1/2003.

regionali e locali, prima che questa Conferenza diventi irrimediabilmente dis-unificata, con gravi ripercussioni sul processo federalista faticosamente costruito in questi anni.

3. I vani tentativi di riformare il sistema delle relazioni interistituzionali

La Conferenza Permanente per i Rapporti fra lo Stato e le Regioni compie vent'anni, mentre la Conferenza Stato, Città e Autonomie locali e la Conferenza Unificata hanno circa undici anni. Un tempo, sia per la prima che per le seconde, durante il quale il quadro politico-istituzionale è profondamente cambiato, soprattutto con la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con le leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001.

E, in questi anni, nelle Conferenze interistituzionali il confronto, come si è visto, si è progressivamente ridotto a mero "parerificio", nonostante il vano tentativo di restyling messo a punto dalla legge cosiddetta "La Loggia" (L. 131/2003) la quale, oltre che presentare qualche profilo di incostituzionalità ha appesantito il funzionamento delle Conferenze. Senza trascurare neppure alcuni interventi di settore che hanno addirittura cercato di trasformare incautamente tali sedi in luoghi decisori. E' il caso della 15/2005 che ha posto in capo alla Conferenza Unificata la risoluzione di conflitti tra amministrazioni non composti attraverso la conferenza di servizi, determinando situazioni perfino deliranti.

E' unanime infatti il giudizio circa il logoramento di queste sedi, che si sono via via trasformate in meri luoghi burocratici, ove spesso il confronto tra i rappresentanti delle diverse componenti non si svolge all'insegna della leale collaborazione. Tutti convergono da tempo sulla necessità di una sostanziale riscrittura delle procedure che devono informare i rapporti fra il Centro e la Periferia del Paese, soprattutto alla luce del nuovo assetto costituzionale. Tuttavia, pur essendo una comune esigenza, l'obiettivo tarda ad arrivare.

In avvio della XV Legislatura, il tema era stato finalmente inserito nell'Agenda delle priorità del governo e, il Ministro per gli Affari regionali, Linda Lanzillotta, di concerto con il Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, avevano predisposto un disegno di legge di riforma del sistema delle Conferenze.

Pur senza dilungarsi nel merito di tale proposta, si possono tuttavia avanzare alcune riflessioni che fanno emergere le criticità più evidenti di tale progetto di legge delega, e, in particolare:

- il ddl non teneva in giusta considerazione il Titolo V e, in modo specifico, l'art. 114 Cost. che ha equiordinato Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. La Conferenza che si prefigurava appariva ancora asimmetrica, sbilanciata a favore del Governo, il quale: presiedeva e convocava, stabiliva l'ordine del giorno delle sedute e non votava;
- la Conferenza si connotava ancora per essere un luogo "stabile", un organismo vero e proprio. Da più parti, e da tempo, si sostiene, al contrario, la necessità di superare tale concezione per approdare ad un modello in base al quale la leale collaborazione venga perseguita introducendo per legge ordinaria chiare e puntuali procedure;
- appariva poco chiaro il meccanismo di designazione dei rappresentanti degli enti locali affidato a criteri quale la popolazione, le dimensioni e le caratteristiche socio-economiche dei territori di riferimento;
- non erano chiari gli obiettivi e le procedure per l'esame preventivo dei provvedimenti regionali, anche rispetto ai Consigli e alle Assemblee regionali;
- la scelta di dividere in due sotto-sezioni l'attuale Conferenza, rinominata Stato-Autonomie, appariva speculare all'attuale Conferenza Unificata: oggi si uniscono in Unificata le due Conferenze Stato-Città e Stato-Regioni, con tale riforma, la Conferenza Unificata si divideva in due, ma tutto sembrava restare com'è;

- non risultavano presenti elementi che delineassero il necessario raccordo tra chi partecipa alla Conferenza (Presidenti di regioni e province autonome e rappresentanti delle Autonomie) ed i propri enti di appartenenza, anche e soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle Assemblee elettive;
- erano del tutto assenti elementi in grado di favorire l'informazione pubblica e la partecipazione ai procedimenti posti in essere all'interno della Conferenza.

Il commento di tale provvedimento appare però un esercizio del tutto privo di utilità, non solo perché con l'interruzione anticipata della legislatura esso ha perso ogni prospettiva di approvazione, quanto perché inspiegabilmente dopo il primo passaggio in Consiglio dei Ministri è letteralmente scomparso dall'Agenda delle priorità del governo, senza che nessuno ne reclamasse l'avvio dell'iter legislativo. Non si tratta di un episodio irrilevante, bensì rappresenta l'emblema del *fatto-parolismo* imperante: a parole si vuole riformare, mentre nei fatti si agisce per il mantenimento dello *status quo*!

A prevalere, in definitiva, sono il consociativismo e l'appartenenza politica che "piegano" sistematicamente queste sedi a fini e strumenti di parte.

Nell'azione di affossamento del ddl di riforma delle Conferenze "Lanzillotta-Amato" in molti hanno avuto un ruolo determinante: le regioni che con l'arte di un colpo al cerchio ed uno alla botte cercano di mantenere rapporti decorosi con le autonomie locali, pur rivendicando un ruolo paritario con il governo all'interno delle Conferenze; alcuni ex Ministri più amanti di propri tavoli e proprie sedi di concertazione e alquanto restii ad un rafforzamento di una sede stabile. Tutti, alla fine, più inclini all'informalità, verso procedure di confronto di tipo amicale, verso riunioni da convocare ad *horas* per "chi c'è c'è". L'azione congiunta di tutti questi attori ha portato di fatto alla scomparsa del disegno di legge e all'insabbiamento, l'ennesimo, della riforma. E, questa volta non si può neppure invocare un'eventuale contrapposizione tra gli schieramenti politici. Hanno fatto tutto da soli, nel centro sinistra, a partire dalla cosiddetta Conferenza delle Regioni, presieduta da un esponente del PD e con regioni governate per la maggioranza dal centro sinistra e un governo di centro sinistra dell'ex presidente del PD, dopo aver in lungo e in largo e per anni invocato la riforma come assoluta priorità, non hanno trovato di meglio che ostacolare la proposta Lanzillotta, fino a derubricarla dall'agenda di governo. C'è da scommetterci però che nei prossimi mesi gli stessi riprenderanno la litanìa di Conferenze da riformare e di una leale collaborazione da migliorare.

Non c'è da meravigliarsi, in fondo si è da tempo in attesa del completamento della riforma dello Stato in senso federale, e, aspettando ciò che manca, non ci si preoccupa nemmeno di introdurre alcune minime innovazioni istituzionali con strumenti normativi ordinari che consentirebbero di ammodernare il sistema, di renderlo maggiormente efficiente e in grado di fornire risposte immediate alle esigenze della cittadinanza, sfruttando innanzitutto le possibilità presenti nelle riforme già acquisite. Ci troviamo, al contrario, di fronte ad un impulso crescente a ricercare sempre una nuova riforma, che si annuncia alla stampa, si denomina quale "epocale", si rincorre per mesi senza però portarla mai a compimento, in un immobilismo istituzionale che non fornisce mai risposte e soluzioni ai problemi sempre più complessi che ci si trova di fronte.

4. La Conferenza delle Regioni, ovvero quel che appare di ciò che non è

Quando si parla di rapporti fra Stato e Regioni, occorrerebbe evitare il rischio di rincorrere il contenitore, e mettere invece mano ai contenuti, nel nostro caso le procedure di confronto e leale collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali, che siano partecipate, trasparenti e democratiche.

Anche se appare ineludibile definire innanzitutto la sede di concertazione delle stesse Regioni.

È necessario, cioè, partire proprio dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Quest'ultima in oltre vent'anni di vita ha scelto di non costituirsi, continuando di fatto ad appalesarsi in assenza di regole codificate, di programmi ed obiettivi strutturati. È oggi unanimemente condivisa l'esigenza di istituire una diversa sede rappresentativa del sistema regionale, in grado di dialogare efficacemente con le rappresentanze delle Assemblée legislative regionali, con quelle dei Consigli regionali delle Autonomie locali e con i rappresentanti nazionali delle associazioni degli Enti locali¹¹, ma anche con le associazioni dei lavoratori, con quelle delle imprese, del mondo sociale e produttivo. Un luogo, come unico snodo in grado di temperare i rapporti tra centro e periferia e di rendere armonico l'ordinamento della Repubblica. Un organo che sappia sperimentare insieme a tutti i soggetti interessati uno stile di governo per il quale sempre più le decisioni vengono prese con il concorso esplicito di diverse istituzioni e di molteplici attori.

Quella che chiamano Conferenza delle Regioni altro non è che la denominazione delle riunioni dei Presidenti di Giunta regionale, i quali senza alcun mandato da parte dei propri Consigli regionali ed in assenza di una normativa regionale che faccia riferimento ad essa, cercano di raccordarsi per verificare l'esistenza di posizioni comuni. E' un modo per snellire il dialogo interregionale. Nulla di più. 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 ed Autonomie locali ed Unificata, che sono le sole sedi esistenti nell'ordinamento.

Ripercorrere questo lungo "inganno" può essere utile per capire come sia facile in questo paese acclarare l'inesistente, della serie: gli "Scaramella" sono tanti e ad alcuni riesce pure di farla franca.

Dobbiamo aspettare qualche anno dalla nascita delle Regioni, avvenuta nel 1970, per trovare le prime occasioni di incontro e raccordo tra i Presidenti delle Giunte regionali. Ci troviamo ai primi anni '80 e con la prospettiva di una possibile costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una Conferenza permanente tra lo Stato e le Regioni. Ipotesi che si concretizzerà a partire dal 1983.

Ed è in previsione di tale sede di confronto che i Presidenti delle Giunte regionali dell'epoca pensarono di rendere più frequenti quelli che, fino ad allora, erano stati sporadici incontri di confronto fra loro.

La scelta che essi fecero fu basata su alcune prerogative:

- cadenzare occasioni informali di incontro tra i Presidenti delle Regioni, al fine di discutere e valutare possibili convergenze su tematiche di interesse comune, anche per il confronto con il Governo;
- evitare qualsiasi regola o procedura, lasciando così tali incontri alla mera prassi non codificata;
- assumere a turno il compito di convocare tali riunioni, fissarne gli ordini del giorno, redigerne un sintetico verbale delle sedute;
- evitare qualsiasi ipotesi di organizzazione, "appoggiandosi" al già costituito (dal 1981) Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO) per gli aspetti logistici e organizzativi;
- evitare di definire posizioni a maggioranza, lasciandole alla sola ipotesi dell'unanimità.

Tali riunioni furono definite "Conferenze" sulla scia della denominazione che il governo di allora si apprestava a dare alla sede della leale collaborazione e cominciarono ad essere sistematiche e ad intensificarsi solo verso la fine degli anni '80, in concomitanza appunto

¹¹ Tutte le informazioni relative a Statuti, funzionamento, organi e attività delle Associazioni nazionali delle Autonomie locali si possono recuperare in: www.anci.it; www.upinet.it; www.uncem.it; www.legautonomie.it. Di recente queste ultime due associazioni hanno dato vita ad una loro federazione.

con l'istituzione della Conferenza Permanente per i Rapporti fra lo Stato e le Regioni (dal 1988).

La turnazione fra i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, effettuata sulla base dell'ordine alfabetico delle Regioni, in un primo momento fu fissata in un trimestre, poi in un semestre e, infine, in un anno. Si cercava, in tal modo, di mutuare il modello della Commissione Europea.

Si trattava di una "Conferenza" con numerosi limiti ed equivoci, a partire da quello più clamoroso relativo alla sua istituzione. Gli altri equivoci erano e sono tuttora legati al suddetto CINSEDO: quasi sempre quella che era solo la dimensione logistica delle riunioni dei Presidenti finiva, nell'immaginario collettivo, per essere individuata come organo di rappresentanza delle Regioni. Il CINSEDO è un'associazione privata promossa da alcuni funzionari regionali alla quale le regioni non hanno mai aderito, limitandosi a riconoscere con leggi fotocopia un mero contributo annuale per servizi documentali. Di associazioni di questo tipo ve ne sono diverse, tutte ormai in contrasto con il dettato costituzionale, ma tutte vive e vegete in quanto attraverso di esse i cosiddetti governatori e le loro burocrazie riescono a fare ciò che altrimenti non potrebbero. E, cioè: assumere a piacimento, evitando concorsi, affidare incarichi e consulenze, evitando qualsiasi procedura ad evidenza pubblica, gestire milioni di euro senza alcun controllo della Corte dei Conti, usare ed abusare a piacimento di soldi pubblici, gestire tante sacche di potere al di fuori delle norme. Una vera e propria "pacchia" che, oltre al CINSEDO, si chiama: Tecnostruttura, OICS, Cisis, ITACA, Federmobilità, SISAC ecc.¹² Strutture che gestiscono esclusivamente soldi pubblici e che qualcuno con incredibile faccia tosta le etichetta come associazioni private.

Per quanto riguarda il CINSEDO, esso si è addirittura sovrapposto alla Conferenza (in molti hanno sempre pensato che il CINSEDO fosse il nome, l'acronimo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome), inducendo non di rado lo stesso legislatore a ritenere che la Conferenza/CINSEDO fosse un'Associazione delle Regioni con proprio statuto e proprie regole di rappresentanza, al pari delle Associazioni nazionali delle Autonomie locali. E' ben strano, per esempio, che questa associazione, esistente da 27 anni non si sia mai dotata di un proprio sito internet, "utilizzando", di fatto, quello denominato www.regioni.it che è intestato però alla Conferenza delle Regioni, a ulteriore dimostrazione di voler mantenere in piedi l'equivoco e la confusione di ruoli.

La motivazione alla base della scelta di non formalizzare la Conferenza delle regioni è sostanzialmente da ricercare nella solita tesi che le Regioni non potrebbero cedere sovranità a favore di un'eventuale associazione di rappresentanza e di tutela. Negli anni, però, tale istanza è stata, come si è visto, ampiamente superata dai fatti e anche con la nascita dei numerosi organismi di rappresentanza delle Regioni di cui sopra.

La tesi che la Conferenza sia stata formalmente costituita agli inizi degli anni '80 nel corso di una riunione alle porte di Roma non trova alcun riscontro oggettivo. Una ricerca documentale in tal senso è operazione alquanto ardua, trattandosi sostanzialmente di fonte orale destinata a tramandarsi con tutta la sua fantasia e vaghezza da una generazione all'altra. Quanto presente nel sito www.regioni.it è fonte di artata manipolazione, trovandoci sostanzialmente di fronte a documenti postumi e collazionati che non recano alcuna firma, né una testimonianza di chi ne sarebbero i fondatori.

In quel tempo, nei pressi di Roma, altro non si decise che rendere più frequenti le riunioni interregionali, assegnandosi dei meri compiti organizzativi. Direbbe il "mitico" Totò: *"ma quale organo, ma mi facci il piacere!"* La Conferenza delle Regioni è un po' come il "Sarchiapone", l'animale immaginario citato da Walter Chiari in un suo famosissimo sketch televisivo.

¹² www.tecnostruttura.it; www.oics.it; www.cisis.it; www.itaca.org; www.federmobilita.it; www.sisac.info.

Il guaio è che, a differenza di quel “Sarchiapone” innocuo e fonte di ilarità, questo “Sarchiapone” gestisce soldi pubblici, si atteggia ad organo dello stato, effettua nomine, dà incarichi e contribuisce a decidere delle sorti dei cittadini.

Già verso la fine degli anni '90 (1998) i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome tentarono di sgombrare il campo da tutti questi equivoci, formalizzando la Conferenza, anche in sostituzione del CINSEDO. Si trovarono, però, di fronte allo scoglio delle leggi regionali di adesione alla neo costituita Conferenza. Quindi, si fece marcia indietro e si optò per un *escamotage*: far coincidere la carica di Direttore del CINSEDO con quella di Segretario Generale della Conferenza. La stessa persona, un “*face off*” nostrano, sarebbe stata all'esterno il rappresentante della Conferenza e, all'interno, per la gestione delle risorse (la cassa), il Direttore del CINSEDO. Ma, la Conferenza continuava intanto a non essere.

Questa operazione completò la lenta e carsica trasformazione del Centro Studi, già in atto da qualche anno, con diversi assestamenti statutari che, senza mai considerare le pregresse leggi regionali di autorizzazione ad un contributo annuale, portò addirittura i Presidenti delle Regioni a sedere nella sua Assemblea. Già da qualche anno, poi, il Presidente di turno della Conferenza assumeva contemporaneamente anche la carica di Presidente del CINSEDO. Siamo ad un'altra assurdità: i Presidenti che non gestiscono nulla nelle proprie regioni, competenza questa affidata per legge alla dirigenza, arrivano a Roma e si danno alla pazza gioia: gestiscono, assumendo dirigenti a piacimento, promuovendo funzionari discrezionalmente, decidendo di mantenere in servizio il Direttore di questa struttura anche dopo il suo pensionamento, senza soluzione di continuità e con lo stesso incarico ed identici emolumenti. Tanto si tratta di un'associazione privata.

Questo “intrigo” ha retto per diversi anni, ma è in progressivo ed inesorabile collassamento principalmente per due ordini di eventi.

Il primo si riferisce all'acquisizione da parte del CINSEDO, per conto della Conferenza, di commesse e di ingenti risorse provenienti da soggetti esterni e dallo stesso Stato che di fatto ne hanno trasformato la ragione sociale e la stessa natura giuridica: il CINSEDO non persegue più il suo originario scopo sociale (di Centro Studi) e forse non svolge neppure più funzioni senza scopo di lucro.

Il secondo attiene alla fine della turnazione nell'attività di coordinamento dei lavori della Conferenza, a partire dalla VI Legislatura regionale la Presidenza è stata infatti in carica per cinque anni. E, in assenza di regole e procedure condivise, si sono determinate ulteriori storture ed anomalie, fino a determinarne il collasso. Una Presidenza in carica per cinque anni, ma priva di regole alle quali attenersi si è mossa tra contraddizioni ed incongruenze, determinando in qualche caso forzature dettate da un eccesso di arbitrio e mancanza di controllo. Tali disfunzioni sono state aggravate, poi, dal fatto che il sistema bipolare ha nel quinquennio 2000-2005 sostanzialmente “spaccato” la Conferenza in opposti schieramenti che, non di rado, hanno fatto prevalere più la logica di appartenenza che quella istituzionale, quando non addirittura, come nell'attuale legislatura, una sorta di “pensiero unico”. Il regolamento apparso nel giugno 2005, all'indomani dell'investitura dell'attuale presidenza, come hanno sostenuto Cesare Salvi e Massimo Villone nell'opera citata è servito solo ad acclarare all'esterno una mega organizzazione interregionale. Tra l'altro le commissioni previste in tale regolamento si sono dimostrate alle prove dei fatti del tutto inadeguate. Ma esse servivano soprattutto ad alcuni coordinatori, scelti col bilancino, i quali in barba allo stesso regolamento si muovono per il paese come fossero i depositari del verbo regionale. Il caso del “solito Paolini” è emblematico: non passa giorno che non incontri un ministro, che non rilasci dichiarazioni, che non si occupi di turismo in nome e per conto di tutte le regioni.

Per dimostrare il grande equivoco che da oltre un ventennio accompagna questa cosiddetta Conferenza delle Regioni abbiamo scelto alcuni esempi fra i tanti.

Il primo attiene ad un referto della Corte dei Conti che recita: “*spetta in primo luogo al Comitato di Settore, nella specie alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, il compito di individuare nell’ambito delle disponibilità dei bilanci degli enti (...) le risorse necessarie per i rinnovi contrattuali e dimostrarne la sostenibilità ...*”.¹³

La Corte dimostra così di non conoscere la natura della Conferenza dei Presidenti (oggi Conferenza delle Regioni), riconoscendo impropriamente ad essa compiti che non ha e che, allo stato attuale, non può assolutamente assumersi.

Il secondo esempio fa riferimento alla convenzione RAI-CINSEDO, messa in piedi a metà degli anni '90, per la messa a punto di programmi televisivi. La convenzione, che era uno strumento operativo, vide la presenza di due soggetti contraenti la RAI e la Conferenza dei presidenti delle Giunte regionali. Quest’ultima, però, non essendo costituita formalmente, dovette affidare l’incarico al CINSEDO, il quale per qualche anno si trasformò in produttore televisivo gestendo svariati miliardi di vecchie lire in modo assolutamente discrezionale. La convenzione veniva firmata dal Presidente della RAI, un ente pubblico, e da un signore, il Direttore del CINSEDO, ma anche segretario della Conferenza, nella sua qualità di rappresentante di un’associazione privata senza scopo di lucro e di una Conferenza che non c’è. Quali sono stati i controlli sulle assunzioni, sulla qualità delle prestazioni, sull’efficacia e sull’efficienza delle iniziative messe in campo in quegli anni? E, soprattutto, quale trasparenza vi è stata su quel vorticoso giro di denaro che è passato dalla RAI ai conti correnti di una privata associazione?

Il terzo esempio riguarda la continua confusione che si fa tra le varie Conferenze: non di rado il governatore dell’Emilia-Romagna, attuale presidente della cosiddetta Conferenza delle Regioni, appare sulla stampa come il presidente della Conferenza Stato-Regioni, senza, ovviamente, alcuna smentita da parte di alcuno. La matassa, infatti, non va dipanata, ma deve essere sempre di più ingarbugliata. Nel recente libro di Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo “*La deriva. Perché l’Italia rischia il naufragio*” (Rizzoli, Milano, 2008), anche gli attenti censori della Casta scivolano sulla Conferenza delle Regioni confondendola con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Quando gli autori si compiacciono della trasparenza con cui le Regioni hanno messo a disposizione i dati riguardanti le indennità dei consiglieri, si riferivano a quest’ultimo organismo, il quale è, tra l’altro, a differenza del primo, formalmente costituito e legittimato per volontà dei Consigli regionali ad operare.¹⁴

Un altro esempio del grande caos che da sempre accompagna la cosiddetta Conferenza delle Regioni riguarda l’*affaire* SISAC.

La Struttura interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale (SISAC) è stata prevista dall’art. 52, co. 27 della l. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), che interveniva a sostituire l’art. 4, comma 9, della legge n. 412/1991. Tale disposizione, pur riferendosi ad una “struttura” è ben lungi dal sottendere la nascita di una nuova ARAN. Quando poi la norma fa riferimento ai rappresentanti regionali nominati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano quali componenti della Delegazione di Parte Pubblica (unitamente a rappresentanti di alcuni Ministeri interessati) acclara un principio e commette un errore.

Il principio consiste nel fatto che possono essere nominati in questa Delegazione solo rappresentanti delle Regioni; l’errore consiste nel ritenere la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome un ente o organismo legalmente costituito. E siamo alle solite. Questo purtroppo non è, essendo la Conferenza, come già ribadito, esclusivamente il nome delle riunioni dei presidenti delle regioni. La Conferenza non è

¹³ Corte dei Conti, referto al Parlamento avente ad oggetto la valutazione non positiva sulla quantificazione degli oneri e sulla relativa sostenibilità degli Accordi Collettivi Nazionali concernenti i medici di medicina generale, i medici specialisti ambulatoriali interni e altre professionalità sanitarie, 30 marzo e 14 aprile 2005.

¹⁴ Le informazioni sulla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali si possono recuperare in: www.parlamentiregionali.it

mai stata istituita, non vi è alcun atto costitutivo, o Statuto, né una previsione di legge. Quando alcune leggi nazionali fanno riferimento alla Conferenza commettono sistematicamente un errore. Talché per poter incassare i 2 milioni di euro previsti originariamente nel bilancio dello Stato si è dovuto ricorrere ad un artificio coinvolgendo un'Associazione privata, il solito CINSEDO che, come ribadito anche in questo caso, altro non è che un Centro studi che funge anche da segreteria logistica delle riunioni dei Presidenti. Struttura che oltre a gestire alcuni milioni di euro l'anno di soldi regionali, e quindi pubblici, consistenti nei contributi regionali, al di fuori di ogni controllo pubblico e con discrezionalità assoluta, gestisce anche i soldi dedicati dal bilancio dello Stato a questa attività contrattualistica. Basterebbe dare uno sguardo ai bilanci di questa associazione per inorridire. Ma, la Conferenza, oltre ad incassare grazie a questo artificio i 2 milioni di euro (attualmente nella disponibilità di un privato cittadino, ovvero il Direttore di questo Centro), ha deciso di nominare un coordinatore di questa struttura, in modo del tutto discrezionale, di corrispondergli una lauta indennità e di tirar su una vera e propria struttura organizzativa, con tanto di uffici, segreteria e personale. Il tutto ad uso e consumo degli Assessori regionali alla sanità e al di fuori di ogni rendiconto.

L'ultimo, e più clamoroso esempio, attiene ad un'importante sentenza della Corte Costituzionale (sent. N. 206/2001). In tale pronuncia la Corte fa espresso riferimento alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, evidenziando come rispetto alla questione oggetto del contenzioso essa abbia concordato all'unanimità, prima della Conferenza Unificata, un parere alla presenza della maggioranza dei suoi componenti. Si tratta di un riferimento alquanto discutibile: la Corte si richiama però ad una Conferenza senza conoscere lo status giuridico di tale soggetto. La cosa è ancora più grave perché al tempo dei fatti della sentenza la cosiddetta Conferenza non aveva neppure un regolamento di funzionamento. Quest'ultimo è comparso, come già detto, solo a metà del 2005. Desta sconcerto l'approssimazione con la quale l'Alta Corte abbia argomentato su tale questione. Anche se occorre ammettere che in tutti questi anni c'è stata grande solerzia ad alimentare un tale equivoco. E coloro che avrebbero potuto almeno tentare di dipanare la matassa, non sempre hanno probabilmente avuto interesse a farlo. Scopercchiare la pentola potrebbe comportare qualche sorpresa o la fine di una prassi che ha i suoi vantaggi.

Come valutare, infatti, se non in tale ottica altri macroscopici equivoci come la presenza del Presidente di questa cosiddetta Conferenza nel CIPE, nel CIACE, oppure ancora i tanti progetti interregionali, debitamente finanziati dal bilancio statale, per il turismo che fanno capo alla Conferenza e, quindi, al CINSEDO, e le leggi nazionali che improvvidamente come abbiamo visto ad essa fanno riferimento.

Sono tante tessere di un grande mosaico artificiale, di un'illusione quasi collettiva.

Desta stupore constatare che ci si ostina, di fronte all'evidenza e alla ripetute illegittimità di questi anni, a persistere nell'equivoco, a far prevalere gli interessi di parte, quasi privati, rispetto a quelli generali ed istituzionali. Così come colpisce il fatto che, mentre si avverte l'esigenza di partecipare alla Rete Europea degli Enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio, subordinandola a singole leggi regionali, per la Conferenza delle Regioni (ma anche per il CINSEDO) inspiegabilmente ci si ostina a restare "fuori legge". E' il caso della Regione Emilia-Romagna, per esempio, che per aderire alla RECEP ha ritenuto indispensabile l'adozione della legge regionale 4 aprile 2007, n. 5. Mentre resta inerte di fronte alle tante anomalie della cosiddetta Conferenza delle Regioni e del CINSEDO. Inerzia oltremodo inspiegabile se si considera che l'attuale Presidente di quella regione è anche il presidente sia della cosiddetta Conferenza delle Regioni che del CINSEDO e, quindi, il primo responsabile delle numerose e gravi illegittimità che solo parzialmente si è cercato di considerare. Ma, tant'è!

5. Due proposte di riforma: una Conferenza delle Regioni istituzionalizzata e una legge per la procedura delle intese tra Stato e Regioni

Non sono mancate in questi anni proposte, talora anche suggestive, per riformare il sistema delle Conferenze. Senza trascurare la loro costituzionalizzazione e neppure il riferimento costante alla necessità di prevedere il superamento del bicameralismo perfetto con la previsione di un Senato espressione dei territori.

Fermo restando la validità di tali proposte, sulle quali, tuttavia, andrebbero fatti i dovuti approfondimenti, riteniamo che *l'impasse* nella quale ci troviamo potrebbe essere superata con rimedi di minore portata e di più veloce raggiungimento.

Occorrerebbe, innanzitutto, pervenire alla costituzione di una vera Conferenza delle Regioni, in luogo di quella millantata di oggi.

Una Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, così com'è, non appare certamente 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 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, la Conferenza delle Regioni, quale unico interlocutore nei rapporti, da un lato, con il Governo centrale e, dall'altro, con il Parlamento¹⁵.

Tutti i nuovi Statuti regionali hanno previsto una tale opzione. Si tratta quindi di attuare la norma costituzionale e gli stessi Statuti regionali.

L'intesa dovrebbe prevedere le finalità dell'organo, demandando ad un atto costitutivo il proprio funzionamento ed i propri compiti. L'intesa non potrà trascurare, ovviamente, i rapporti con le Autonomie locali, a partire dal coinvolgimento dei Consigli delle Autonomie presenti in tutte le Regioni.

L'organo comune dovrebbe interloquire al centro con i rappresentanti delle Associazioni nazionali delle Autonomie locali e con il Coordinamento dei presidenti delle Assemblee legislative regionali. Un organo costituzionale, quindi, modulabile anche su base geopolitica, in grado di considerare le specificità del Sud, del Centro e del Nord, delle Regioni e delle Province a Statuto Speciale.

Contestualmente alla costituzione di un organo nazionale comune delle Regioni e delle Province autonome, che faccia chiarezza dei tanti equivoci sugli organismi interregionali di questi anni, andrebbe posto l'altro tema relativo alla definizione delle procedure d'intesa (anche mutuando esperienze internazionali già esistenti, per esempio il modello degli «Accordi comuni» dei paesi scandinavi) fra lo Stato centrale e le Regioni sulla base del principio di leale collaborazione.

Per questo basterebbe superare le attuali Conferenze (Stato-Regioni e Unificata), pensando anche di abrogarle, limitandosi a definire con legge dello Stato stringenti procedure di concertazione e di coordinamento orizzontale, oltretutto le intese, da condurre in base al principio di lealtà. E' la stessa sentenza della Corte Costituzionale, già citata (sent. 206/2001) a superare di fatto le Conferenze interistituzionali quali sedi stabili o organi predefiniti, laddove registra che: «nessuna posizione di dissenso rispetto al testo definitivo dell'intesa risulta essere stata espressa da rappresentanti regionali, in

¹⁵ Giulia Pavese, «Stato e Regioni: ripartire dalla Costituzione per rinnovare il tavolo del confronto istituzionale», «Guida agli Enti Locali», n. 47, 6 dicembre 2003.

particolare della regione ricorrente, nell'ambito della Conferenza, né, peraltro, al di fuori di essa nei rapporti fra le regioni ed il governo". Tale sentenza, mentre enfatizza la necessità di acquisire la posizione regionale, ovunque prodotta, non si preoccupa affatto - e giustamente - che la stessa si sviluppi in una sede predefinita e stabile.

Intese obbligatorie innanzitutto per ciò che concerne le materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Materie concorrenti che non potranno che essere sempre più presenti nel nostro ordinamento, in quanto come ha sostenuto Carlo Galli «lo stesso concetto di competenza esclusiva in una società complessa come la nostra è privo di senso»¹⁶.

Intese le cui procedure devono essere stabilite per legge e la cui responsabilità deve essere posta in capo al Presidente del Consiglio dei ministri. La legge di definizione delle procedure di intesa fra lo Stato e le Regioni può anche prevedere una sede stabile, purché essa non si appalesi per i tratti burocratici che fin qui l'hanno caratterizzata.

Il «Consiglio Nazionale per la Sussidiarietà-CNS» (potrebbe essere questo il nome di tale organismo) potrebbe essere un organo permanente di partecipazione di tutti i soggetti componenti la Repubblica (art. 114 Cost.), ma in grado anche di valorizzare l'attuale articolo 118 della Costituzione, prevedendo un raccordo con le istanze collettive e le rappresentanze dei cittadini.

La partecipazione a tale Consiglio dovrà essere stabilita in modo democratico e trasparente e non lasciata alla mercé di interessi e di istanze associative.

Il CNS potrebbe essere l'autorevole sede in cui si sviluppa la leale collaborazione, nella quale si applica il principio della sussidiarietà bidirezionale e si dà vita ad un adeguato confronto al fine di ricomporre le eventuali controversie. Per quest'ultimo aspetto il CNS potrebbe avvalersi di un Collegio arbitrale, paritetico, che possa «aiutare» a superare i conflitti, fermo restando le prerogative costituzionali. In questo Consiglio non dovrebbero trovare cittadinanza le micro questioni, argomenti burocratici e routinari che affollano, fino a renderle sature, le Conferenze interistituzionali di oggi. Ma le sessioni di questo Consiglio potrebbero vedere la partecipazione al più alto livello politico-istituzionale, evitando lo scadimento a sedi di minor profilo.

Il CNS potrebbe essere anche il luogo nel quale si persegue l'«interesse nazionale», ove cioè vengono strutturati osservatori sulla legislazione nazionale e regionale nelle materie concorrenti, in grado di agire *ex ante* per una legislazione non confliggente, ma armonica e più efficace, pur nel rispetto delle prerogative costituzionali dei diversi livelli di governo.

(*) Capo segreteria Assessorato Affari Istituzionali, Enti locali e Sicurezza della Regione Lazio

¹⁶ Carlo Galli, «Di debole Costituzione. A proposito dell'attuale revisione della Carta», «Il Mulino», n. 2, 2005.