

Quale riforma della concertazione istituzionale potrebbe essere più funzionale ad un efficiente sistema di governo del paese?

di Veronica Nicotra

La revisione del quadro normativo che regola la concertazione istituzionale deve seguire una valutazione spassionata su quanto avvenuto nell'ultimo decennio (considerando così il d.lgs. n.281/97 come momento di partenza), capace di distinguere e connotare le diverse fasi che le relazioni istituzionali hanno vissuto, sapendo cogliere da un lato gli aspetti positivi e dall'altro quelli di crisi, per selezionare le cause al fine di proporre quelle soluzioni, atte a dare nuova linfa al complessivo processo di governo. Soluzioni che siano soprattutto, ed è ciò che importa, espressione di una visione politica "dinamica" e "progressista" e di una precisa idea dei rapporti fra le articolazioni del potere pubblico, fra i livelli di governo del Paese.

Gli spunti innovativi presenti qua e là nella proposta del Governo di revisione del sistema delle Conferenze appaiono timidi, sia perchè carenti di una necessaria riflessione sul significato generale e sul ruolo delle Conferenze e più in generale sulla *governance* istituzionale dopo la riforma del 2001, sia di una analisi dell'esperienza che abbiamo alle spalle, evidenziando così il testo nel suo complesso una non sufficiente carica riformatrice ed innovatrice dell'esistente.

La riforma delle Conferenze del '97, varata in un contesto di effervescenza istituzionale a tutti noto, segnò lo sforzo di sistematizzare e mettere a regime da un lato l'espansione e il progressivo posizionamento nella dinamica istituzionale che aveva visto protagonista la Conferenza Stato-Regioni, e dall'altro la formalizzazione di un sistema di Conferenze, articolato in un modello di concertazione tricefalo, avente la sua sintesi in un soggetto unitario, a forte valenza politica ed istituzionale.

La finalità della scelta compiuta era chiara e consisteva appunto nel conferire definitivo riconoscimento legislativo alla regola della concertazione e della circolarità del processo decisionale pubblico, laddove esso evidenzia un intreccio di interessi e di poteri che coinvolgono lo Stato e gli altri livelli territoriali di governo.

Tutto ciò si collocava in una fase politica e legislativa in cui trovava contestualmente maturazione, condivisione e concreta attuazione la valorizzazione del ruolo dei soggetti istituzionali più vicini ai cittadini, secondo una filosofia istituzionale che prediligeva la liberazione di poteri e

compiti dal centro verso la periferia, per un miglior funzionamento del sistema di governo del Paese.

Credo si possa ritenere che con la riforma del sistema delle Conferenze del '97 si giunge alla massima espansione e dilatazione dell'idea della *governance* a quadro costituzionale vigente. Ciò peraltro si svolge in un propizio contesto politico, ove alla regola si accompagnano metodi, rapporti e comportamenti fra le Istituzioni che trasformano in esperienza concreta e in prassi istituzionale quelle stesse regole, considerando la concertazione un valore in sè.

Sono la riforma costituzionale del 2001 con la fissazione di un nuovo equilibrio che bilancia i rapporti fra i livelli di governo, le questioni che lascia inevase e le aspettative che essa crea, che fanno paradossalmente e progressivamente entrare in crisi, a mio modo di vedere, il sistema complessivo di concertazione istituzionale, rendendolo di colpo obsoleto e inadeguato.

Ciò avviene, va certamente premesso, anche per ragioni strettamente politiche, consistenti da un lato in una gestione 'fallimentare' della fase successiva, e però di fondamentale importanza, alla revisione costituzionale, e più in generale per il determinarsi di un clima politico poco incline al confronto e tendenzialmente vocato all'applicazione di metodi di governo, tesi a svuotare di significato e ruolo le sedi della concertazione. E ciò è apparso stridente, proprio perché la riforma del titolo V imponeva comportamenti e scelte del tutto opposte.

Va detto che, oltre al prevalere di logiche politiche insofferenti al confronto, è mancata, fatto a tutti noto, la volontà di attuare, anche colmando sul piano legislativo le lacune presenti, la riforma costituzionale, a causa della proposizione non di una riforma della riforma, come erroneamente è stato detto, ma di una revisione costituzionale molto più ampia, che però di fatto ha paralizzato per un quinquennio il processo di attuazione del Titolo V, catalizzando su di sé le energie del dibattito istituzionale.

Ciò detto, è il contesto costituzionale, come rileva dalla semplice e rapida lettura del combinato disposto degli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, che produce rapidamente la crisi del sistema di concertazione e dell'intero assetto dei rapporti istituzionali.

L'articolo 114 trasforma la nostra forma di Stato in senso federale e autonomista: equiordinazione, pari dignità; si tratta di una norma che obbliga all'adozione di regole e criteri relazionali nuovi.

Livelli di governo, con poteri e funzioni peculiari e differenziate, tutti contraddistinti dalla rappresentatività generale degli interessi della comunità di riferimento, dotati perciò del carattere proprio della politicità ed equiparati sul piano costituzionale. E' una norma che dà un'avanzata riproduzione strutturale del principio di leale collaborazione.

L'articolo 117, con l'inversione del criterio di riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni, obbliga il legislatore statale, il Parlamento e il Governo, nella veste di legislatore delegato, a ripensare l'ambito e l'esercizio della propria funzione legislativa. Ciò avverrà, se avverrà, presumibilmente in tempi molto lunghi, anche con la supplenza del giudice costituzionale.

L'articolo 118 travolge, definitivamente, dopo lo scardinamento già compiuto dalle riforme cd. Bassanini, lo storico principio del parallelismo fra legislazione e amministrazione. Delinea un inedito assetto dell'amministrazione pubblica, che richiederà, anche questo, tempi lunghissimi di attuazione, come hanno dimostrato i ripetuti insuccessi volti a rivedere l'ordinamento degli enti locali, nella misura in cui si è cercato di coinvolgere il tema del riassetto delle competenze amministrative attraverso l'attuazione legislativa dell'art.117, secondo comma, 1. p).

Apro una parentesi. Lo schema di disegno di legge delega approvato in via preliminare dal Governo persegue l'ambizioso obiettivo di realizzare un riassetto dell'amministrazione, partendo dal basso, dai Comuni, quali enti tendenzialmente titolari della generalità delle funzioni amministrative, secondo un disegno istituzionale che tende a restringere confusamente e pericolosamente il ruolo della legge statale nel fissare le competenze amministrative e nel regolarne le modalità di esercizio, riconoscendo un intervento legislativo regionale che va chiarito e maggiormente circoscritto. Astraendo, comunque, dai problemi interpretativi posti dallo schema di disegno di legge delega, credo sia giusto focalizzare l'attenzione su un punto: il processo legislativo, promosso dal Governo, di attuazione del Titolo V avente ad oggetto l'amministrazione può sortire effetti concreti e benefici per il sistema, nella misura in cui ambisce, anche in una prospettiva di medio e lungo periodo, a definire un assetto stabile delle funzioni e delle competenze amministrative per ciascun livello di governo, perseguendo la razionalizzazione, la semplificazione, burocratica, amministrativa ed istituzionale. Potrebbe essere, anzi a mio avviso dovrebbe essere, questo il veicolo legislativo principale attraverso cui rendere più efficiente la distribuzione dei compiti amministrativi, a cui altri provvedimenti e luoghi decisionali dovrebbero guardare e con cui coordinarsi. Vedo su questi temi, che necessiterebbero di una regia il più possibile unitaria, un eccesso di attivismo da parte di più soggetti, con il rischio evidente di inutili duplicazioni di iniziative, di dispendio di risorse umane oltre che finanziarie, oltre che di un possibile fallimento condiviso.

Infine, le regole finanziarie che con l'articolo 119 sono integralmente riscritte. Infatti, rispetto alla previsione previgente, viene riconosciuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa non solo alle Regioni, ma anche ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Credo si possa dire che questa sia la disposizione che, unitamente all'articolo 114, declina e esprime più potentemente l'idea della Repubblica costituita da soggetti eguali, ma con poteri e

funzioni diseguali, autonomi, ma con vincoli e limiti derivanti dal comune riconoscimento dell'unità e dell'indivisibilità dell'ordinamento repubblicano. Ed è la disposizione che, più delle altre, per trovare attuazione richiede una capacità di stare insieme, di definire momenti di coordinamento, statico e dinamico, diacronico e sincronico, in modo da scomporre e ricomporre un mosaico, fatto da una miriade di pezzi di diversa misura.

Secondo l'articolo 119 il finanziamento delle funzioni pubbliche deriva sostanzialmente da quattro voci: tributi ed entrate proprie; compartecipazione al gettito di grandi tributi erariali riferibile al territorio; finanziamenti derivanti dal meccanismo di perequazione per i territori con minor capacità fiscale per abitante; risorse speciali. Le prime tre fonti di finanziamento devono consentire alle autonomie territoriali di finanziare integralmente le funzioni loro assegnate. Le risorse speciali sono destinate a finanziare interventi ed obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio delle disparità economico-sociali.

Rileva con netta evidenza la profonda trasformazione del sistema di finanziamento di regioni ed enti locali: nonostante alcune importanti innovazioni degli anni '90, la finanza regionale ed ancor più quella locale si fondava ed ancor oggi si fonda prevalentemente sui trasferimenti annuali da parte dello Stato e su un sistema di finanziamento che aveva sì sostituito parte dei trasferimenti erariali con quote di compartecipazione a tributi erariali, però fisse e statiche. Il sistema di finanza pubblica dovrebbe caratterizzarsi per un riequilibrio del complessivo gettito tributario; per un ampliamento della capacità finanziaria di regioni, province, città metropolitane e comuni, riguardante sia il versante delle forme di compartecipazione ai grandi tributi erariali che il versante dell'irrobustimento dell'autonoma capacità fiscale, con la riserva di aree di imposizione omogenee con le funzioni esercitate da tali enti; per l'introduzione di meccanismi di coordinamento che garantiscano circolazione dei dati finanziari, sedi permanenti di confronto e valutazione, controlli sui flussi finanziari, responsabilizzazione dei centri di spesa.

Un sistema di finanziamento capace di rendere evidente, trasparente, comprensibile, soprattutto dai cittadini, quale e quanta parte del prelievo fiscale è azionato direttamente dal Comune, o dalla Regione, con l'obiettivo così di responsabilizzare gli stessi organi di governo delle realtà locali nella gestione efficiente della spesa locale, rispondendo dei suoi risultati ed effetti secondo le regole che scandiscono il circuito democratico, sulla base di quel salutare principio di *accountability* mortificato, invece, dal sistema di finanza derivata. Alle autonomie territoriali, quindi, va offerto un quadro certo e stabile in ordine alle risorse finanziarie, con la facoltà di azionare autonomamente la leva fiscale, responsabilizzando la propria condotta amministrativa, senza interventi *ex post* da parte di organi centrali mirati a ripianare i disavanzi dei bilanci locali.

Inoltre, deve operare un meccanismo di perequazione dei gettiti prodotti dai singoli territori. Perequare significa, infatti, colmare i divari esistenti nel nostro Paese, determinati in particolare dalla disomogenea capacità fiscale e dai fabbisogni di spesa differenziati. Perequare significa sommare equamente le spinte alla solidarietà e alla competizione fra i territori, realizzando un *mix* ed una giusta compensazione fra le risorse, attraverso lo spostamento dai territori più ricchi ai territori maggiormente bisognosi, che non assorba integralmente la ricchezza prodotta dal territorio e sia tale da garantire un grado di coesione sociale più elevato e più ampio.

Questo dovrebbe essere per grandi linee il quadro di principi entro cui muoversi quando si parla di federalismo fiscale. E' un modello che imporrebbe un profondo mutamento dei meccanismi finanziari vigenti, regole nuove nelle modalità di controllo dei saldi, tempi certi e strumenti condivisi di governo della finanza pubblica, criteri comuni nella redazione dei bilanci, standardizzazione delle aliquote fiscali, secondo una visione unitaria del sistema finanziario della Repubblica.

Io credo che sia un disegno che richieda un percorso lungo e graduale di attuazione, capacità di guardare oltre il contingente, scandendo i tempi e le fasi, secondo un piano d'azione razionale.

Comunque, qualora si giunga alla conclusione che le condizioni finanziarie del nostro Paese, in particolare l'enorme debito pubblico, non consentano nell'immediato di procedere in tal senso, bisogna però sforzarsi di coglierne alcuni elementi, alcuni valori, alcuni principi, responsabilmente.

Sarebbe realistico pensare, anche qui sto facendo una digressione in considerazione delle proposte che in questo primo anno di legislatura stanno circolando in tema di federalismo fiscale, che si riesca almeno a concordare alcuni obiettivi: por mano alla spesa storica locale per attualizzarla, riconoscere la possibilità di istituire veri tributi di scopo, connessi a servizi e prestazioni aggiuntive, vincolandone il gettito, e soprattutto autonomia nella gestione delle risorse finanziarie, consentendo all'ente di avere una prospettiva temporale accettabile di programmazione delle scelte e degli interventi, e soprattutto il definitivo superamento di una logica di rapporti basata su diffidenza, ostilità, contrapposizione. A ciò dovrebbe aggiungersi una riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica che coinvolga a pieno titolo tutti i livelli di governo.

Non sembra a chi scrive che le politiche finanziarie, in particolare quelle riguardanti il controllo della spesa abbiano prodotto effetti strutturali e duraturi. Voglio solo dire che mi sembra che in alcuni casi si rischia, anno dopo anno, di ripetere in modo ottuso limiti e regole senza riflettere sulla loro concreta efficacia e utilità, senza progredire nell'analisi, nelle ricette, senza ascoltare le valutazioni e indicazioni degli enti territoriali.

Le scelte economico finanziarie riguardanti gli enti territoriali evidenziano inoltre l'esigenza di procedere ad una razionalizzazione e semplificazione delle forme di coordinamento dinamico, una riduzione ad unità dei molteplici controlli e verifiche, esercitati da soggetti diversi, che nel tempo si sono aggiunti senza un disegno organico ed unitario.

Quindi pur non essendo in questi anni attuato alcun indirizzo in materia di federalismo fiscale, si sono però stratificati nella legislazione finanziaria vincoli e controlli sugli enti, quasi a voler bilanciare un'autonomia finanziaria che non c'è e che si teme, secondo un orientamento opposto da quello indicato dalla Costituzione. Tutto questo certamente in nome di un imperativo da tutti condiviso, che discende direttamente dalle regole comunitarie del Patto di stabilità e Crescita e che pone un problema di coordinamento fra i vari livelli di governo, tenuto conto che è il Governo centrale ad assumersi la responsabilità dei risultati e dei saldi di bilancio. Certamente è essenziale che i centri decisionali di entrata e di spesa vadano raccordati ed armonizzati con gli equilibri complessivi di bilancio della PA. Allo stesso tempo, è necessario che lo Stato ascolti le Autonomie territoriali quando deve fissare gli obiettivi di finanza pubblica ed è necessario che concordi con le stesse le scelte che ricadono direttamente sulla programmazione e gestione finanziaria regionale e locale. Inoltre, è necessario, e ciò ci porta direttamente al tema delle sedi relazione istituzionale, dar vita a luoghi di cooperazione in materia di programmazione economica e finanziaria, modificando ad esempio il funzionamento e le logiche che presiedono i lavori delle Conferenze, prevedendo il concorso delle autonomie territoriali nella raccolta e nella valutazione dei dati economici e finanziari, garantendo una semplificazione ed unificazione delle procedure di controllo e di monitoraggio sugli andamenti della finanza pubblica.

Tali sintetici riferimenti ci fanno comprendere che le ragioni dello sfilacciamento delle relazioni istituzionali, che dal 2001 indubbiamente si è prodotto, vanno imputate a più fattori: scelte e condotte della classe di governo, aspettative deluse delle autonomie territoriali, forse anche perché non legate interamente a prospettive realistiche, lacunosità ed inattuazione della riforma costituzionale.

Su questo punto è giusto aggiungere che la revisione costituzionale del 2001 non ha accompagnato alla valorizzazione del pluralismo istituzionale, all'articolazione delle sedi di produzione del diritto, anche conseguenza dei processi di decentramento del potere pubblico, la previsione nel corpo costituzionale di alcuni necessari antidoti atti ad evitare, che il pluralismo non si alteri in frammentazione, in conflitto.

In particolare, esso risulta carente in ordine alla individuazione di sedi o di una sede in cui ricomporre, e ridurre ad unità il pluralismo, a cui avrebbe dovuto affiancarsi un luogo di

concertazione istituzionale fra gli esecutivi del tutto rinnovato, nella sua fisionomia generale e nei suoi compiti.

Il legislatore costituzionale del 2001 non ha affrontato sia il tema del superamento del bicameralismo perfetto e paritario, sia quello del riconoscimento costituzionale del sistema delle Conferenze. Riconoscimento costituzionale, in particolare della Conferenza unificata, che avrebbe forse immediatamente spinto o costretto non solo ad impostare ad un livello più elevato il dialogo, ma avrebbe anche promosso un processo di revisione dell'organizzazione e dei lavori, rafforzandone sia la dimensione politica che quella di istruttoria tecnica, ponendo fine al prevalere di una stanca ritualità e di una crescente disaffezione verso la reale capacità di risoluzione delle questioni.

Pertanto, tralasciando ogni valutazione sull'incapacità del Parlamento della precedente legislatura, ma non siamo fiduciosi neanche sulla capacità di quella in corso, di dare attuazione all'unica previsione introdotta, ossia quella relativa alla cd. Bicameralina integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali, il quadro costituzionale risulta monco o privo degli strumenti e delle sedi per dar vita ad un sistema di *governance*, in grado di rendere coesi tutti i soggetti che, a partire dai Comuni per arrivare fino allo Stato costituiscono, così come recita l'art. 114 Cost., la Repubblica italiana, meccanismi essenziali per far vivere in modo efficiente un quadro di regole costituzionali, che esigerebbe comportamenti, prassi, scelte improntate alla ricerca della collaborazione, delle pari condizioni di reciprocità.

Credo sia giusto ritenere che se prima la concertazione fra le istituzioni era un possibile metodo di governo, comunque espressione matura di un'idea, di una visione della politica e del fare politica che poteva non appartenere al patrimonio di tutti, oggi la condivisione di alcune decisioni diviene un bene indisponibile, ossia il fondamentale principio regolativo del nuovo ordinamento della Repubblica ed un metodo e una sostanza a cui nessuno può abdicare, se non mettendo in crisi l'intero sistema.

Nessuna Istituzione, nessun soggetto può ritenere di poter assumere in modo solitario decisioni importanti che riguardano tutti gli altri. Non è solo un fatto di "democrazia", quanto una questione che investe la trasparenza, l'effettività e la praticabilità delle decisioni assunte. Per governare un sistema complesso ed articolato non c'è altra via che condividere e confrontarsi, secondo tempi certi e luoghi definiti, compiti e responsabilità chiare. Il confronto, la concertazione richiede capacità di ascolto, comprensione di ciò che può essere o non può essere messo in discussione nelle posizioni di ciascuno, e delle ragioni degli altri, avendo sempre ben presente l'obiettivo superiore da realizzare: trovare la soluzione che meglio soddisfa l'interesse di tutti i cittadini.

Alla fine del percorso, com'è giusto e necessario che sia, qualcuno deciderà, ma quella decisione e chi l'ha presa saranno più forti, avranno più valore, dureranno più a lungo.

Pertanto, all'indomani della riforma del 2001, il sommarsi e la convergenza di tali fattori, aventi segno opposto determina un "cortocircuito" a livello istituzionale, che produce fibrillazione e deterioramento dei rapporti, sino al punto, in alcuni frangenti di elevata tensione scaturita da decisioni assunte con i provvedimenti economico-finanziari, di rischiare di mettere in discussione il contratto, l'accordo figurato che vincola la convivenza fra i poteri pubblici. A causa della dialettica e contrapposizione esasperata si giunge ad un passo dal disconoscimento della legittimità delle decisioni altrui, quale stadio terminale della crisi istituzionale, mettendo a repentaglio l'ordinaria e ordinata vita politica ed istituzionale.

Quindi, pratiche della concertazione divenute rituali, ripiegate su sé stesse, del tutto incapaci di incanalare il dialogo e il conflitto verso un esito costruttivo che dovrebbe aiutare il pieno adempimento dei propri doveri istituzionali, dando risposte utili ai problemi dei cittadini; nuova cornice costituzionale che si limita a presupporre "forme di cooperazione rafforzata", senza un disegno chiaro e completo, prevedendo alcuni istituti, non ancora attivati, e lasciando nodi irrisolti che, come detto, diventano sempre più ingombranti; ritorno ad una gestione della cosa pubblica sempre più centralistica che sul piano fattuale prende atto e aggrava il malessere istituzionale.

Se questo è il contesto, bisogna fare i conti però con la revisione costituzionale del 2001 che se ha segnato la conquista di un punto d'arrivo di un lungo cammino che ha fatto la storia politica ed istituzionale del nostro Paese, ha anche azzerato il cronometro, imprimendo l'avvio di un nuovo percorso, che ancora oggi è in una fase tutta preliminare, che ha conosciuto e conosce le difficoltà che si è cercato di indicare .

Su questo voglio aprire una parentesi: non è ancora dato sapersi, con certezza, se la maturazione del contesto ordinamentale in senso federale, poi parzialmente trasfusa in norme costituzionali, forse è andata oltre la stessa capacità del sistema politico, istituzionale e burocratico non solo di guidarla, ma anche di dividerla e farne regola del proprio agire. Certamente, gli eventi e i segnali di questi anni hanno ostacolato un processo di avanzamento, ed anzi in alcuni casi si è assistito ad un deciso arretramento. Sappiamo anche che vi è un recupero della capacità attrattiva del centro a detrimento della periferia e del ricostituirsi di logiche e pratiche centraliste nella gestione della cosa pubblica e nel modus operandi della classe di governo nazionale del Paese.

Non bisogna, infatti, dimenticare che il 'federalismo' italiano ha una sua innata specificità: non si tratta di unire ciò che è disunito, secondo l'accezione tradizionale del termine. Ma di procedere nel senso inverso: ossia di liberare forze, poteri, risorse, responsabilità dal centro verso la periferia. Questa idea identifica ed echeggia più una spinta al decentramento, alla deconcentrazione

di poteri che il federalismo, in senso classico. Un processo di tal fatta richiede meccanismi di raccordo e di snodo sofisticati ed adeguati, regole condivise, sedi in cui dividerle. E prima di tutto una volontà politica riformatrice forte e coesa di guida dei processi, capace di guardare avanti.

Si può dire che tutto ciò è stato assente, e l'assenza può essere dipesa o da scarsa lungimiranza politica o, su questo si deve riflettere, dall'aver abbozzato un'architettura istituzionale non adatta, non confacente al sistema complessivo del Paese, e ci si riferisce oltre che alla politica, alla società, all'economia.

Lo scioglimento di questo nodo, che avviluppa l'evoluzione del nostro sistema istituzionale, non può più attendere. Bisogna avere o il coraggio di andare avanti, concludendo nei prossimi anni la stanca fase di transizione, compiendo le necessarie scelte di politica istituzionale, oppure il coraggio di ammettere alla luce del sole di aver fatto alcuni errori, ritornando semmai sui passi compiuti, convocandosi ad un'assunzione di responsabilità. Ciò che non è più ammissibile è che si facciano riforme all'insegna di un finto federalismo, o che una parte così importante della nostra Costituzione non solo non venga attuata, ma sia pretermessa e palesemente violata.

Il processo di riforme istituzionali promosso da questo Governo sembra indicare l'intenzione di oltrepassare il guado. Lo fa, a mio avviso, con una visibile incertezza, non con l'enfasi e la determinazione che sarebbe necessaria, attestandosi su una posizione mediana. E vengo così più specificamente al tema della riforma delle Conferenze.

E' palese il rilievo centrale che assume, rispetto al superamento dei fattori di crisi evidenziati e rispetto ad un funzionamento accettabile del quadro costituzionale, un robusto assetto di regole a presidio della leale collaborazione fra i livelli di governo.

Quando il malato è grave, sono necessarie dosi massicce e in alcuni casi, come in questo, un radicale cambiamento nello stile di vita. Perché anche le istituzioni hanno un loro ciclo vitale e una loro psicologia, un inizio e una fine, fasi di stabilità e continuità e fasi in cui è necessario un profondo mutamento e rinnovamento.

Sono certa che oggi è indispensabile una ripartenza nell'esistenza delle forme e dei luoghi di relazione, di concertazione, di mediazione che devono concorrere a definire gli indirizzi di politica generale. E' necessario dare il senso di una svolta, che non può non passare da una trasformazione almeno di alcuni caratteri fondamentali. E' uno di quei momenti in cui non basta più la volontà politica di far funzionare un sistema, ci vuole un soggetto nuovo in cui tutti possano riconoscersi, definendo la rotta che permetta di dar vita ad un efficiente funzionamento del sistema istituzionale, tale da rispondere ad una visione politica generale matura e condivisa riguardante l'assetto repubblicano e le sue regole di funzionamento. Le forze che in queste ore si oppongono ad una

riforma normativa assumono su di sé la responsabilità di rappresentare fattori di conservazione che impediscono un necessario cambiamento.

Il sistema delle Conferenze dovrebbe diventare tendenzialmente la sede generale di compensazione delle istanze territoriali al centro. Dovrebbe dismettere il più possibile la natura di organo tutto interno all'apparato amministrativo centrale deputato al dialogo con le autonomie territoriali, diventando una vera e propria istituzione, il più possibile autonoma, luogo di sintesi dei soggetti dell'art. 114.

Peraltro, credo che sarebbe un passaggio del tutto in linea anche con la trasformazione del Ministero per gli affari regionali in affari territoriali, anzi potrebbe rappresentare la missione fondamentale dello stesso.

Un sistema di Conferenze che dovrebbe essere in grado di rispondere ad un obiettivo generale di efficienza del sistema, di responsabilizzazione dei compiti e suddivisione e separazione delle responsabilità. Potrebbe o dovrebbe accorpate nel suo ambito tutti i soggetti di partenariato o misti presenti nei vari settori dell'amministrazione.

In seguito a quali modifiche normative la Conferenza potrebbe trasformarsi in conformità a tale idea?

Certamente, il passaggio decisivo che darebbe sostegno e base formale alla visione di una Conferenza quale organo o istituzione della Repubblica, esemplificazione fisica del 114 sarebbe il riconoscimento costituzionale, ma questa è un'altra storia.

In via di legislazione ordinaria, si potrebbe però dare tale fisionomia ad una nuova e più forte Conferenza unificata, considerando la Stato regioni e la Stato città come articolazioni interne di questo unico soggetto. Un soggetto unitario, che poi si articola al suo interno, dovrebbe essere peraltro funzionale all'obiettivo di coinvolgere maggiormente Comuni e Province nella trattazione di questioni che spesso riguardano proprie competenze amministrative, ma che sfuggono perchè assegnate alla Stato regioni, a cui dovrebbe competere la trattazione delle questioni di interesse esclusivamente regionale, oltre a quelle riguardanti la fissazione dei confini fra le materie legislative, quindi le sole questioni di riparto degli ambiti di competenza. La Conferenza dovrebbe diventare il luogo di discussione e confronto delle tematiche generali e delle azioni di politica pubblica più importanti che intersecano gli interessi di tutti i livelli di governo. Dovrebbe sempre più proporsi e trasformarsi in luogo non solo di concertazione e condivisione delle strategie generali, ma quale luogo di integrazione e giusta composizione delle scelte di governo e delle politiche territoriali.

Dal punto di vista organizzativo, sarebbe importante assegnare alla segreteria dell'Unificata, il coordinamento anche dell'attività e dei lavori delle due articolazioni, con un coordinatore designato

anche in base ad un potere di proposta delle autonomie territoriali. La segreteria tecnica della Conferenza andrebbe quindi dotata di autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria ed integrata con rappresentanti tecnici espressione degli enti locali.

Sarebbe inoltre indispensabile prevedere un coinvolgimento formalizzato delle autonomie territoriali nella fissazione dell'ordine del giorno, nella definizione del calendario dei lavori, proseguendo nella linea della previsione di sessioni di lavoro predeterminate (come la sessione comunitaria, su finanziaria, legge di semplificazione).

Altro profilo importante attiene alla previsione in modo stabile di commissioni interne tecniche o miste tecnico politiche, anche permanenti, articolate per materia deputate alla trattazione generale di alcune problematiche (commissione federalismo fiscale, commissione ambiente etc).

Interessante sarebbe inoltre prevedere nell'ottica della Conferenza, quale luogo nella piena disponibilità di tutte le componenti, la possibilità di introdurre organi di raccordo anche solo fra le autonomie territoriali, al fine di esaminare problematiche generali di interesse esclusivamente regionale e locale.

La valorizzazione del ruolo della Conferenza come Istituzione del sistema Paese può passare anche rendendo maggiormente visibili i pareri resi sugli atti, con l'obbligo di allegarli; si potrebbe prevedere un rapporto annuale che dà conto di tutta l'attività svolta, gli atti adottati etc..

Sarebbe inoltre importante garantire che in confronto nella Conferenza sia completo e pienamente trasparente, ossia è necessario assicurare la dialettica fra le parti, la replica del Governo alle richieste e alle indicazioni espresse dalle componenti. Replica che spesso oggi non è assicurata, riservandosi il Governo di valutare ad esempio gli emendamenti proposti dalla componente regionale e locale, assenza di confronto reale che ne ha radicalmente reso sterile il ruolo e il significato.

Se la Conferenza è il luogo del confronto fra Governo e autonomie territoriali, questo deve esserci, deve essere effettivo, capace di entrare nel merito delle questioni, avere un esito chiaro e trasparente, con l'impegno sia del Governo che delle Autonomie, in termini di presenza e di forza rappresentativa; altrimenti basterebbe chiedere l'espressione di un parere o intesa in via cartacea e risparmiare un rito che appare sempre più solo come tale.