

Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government*ⁱ

Roberto Bin

1. Affrontando il tema delle prassi di cooperazione tra livelli di governo nel sistema istituzionale italiano, la prima domanda che è lecito porsi è se esista davvero in Italia un sistema di “governo multilivello”. La domanda non è affatto banale. Indubbiamente sulla carta questo sistema è prefigurato: l’art. 114 della Costituzione, riscritto nel 2001, effettivamente prefigura un sistema multilivello molto articolato, che parte dal Comune per risalire su su sino allo Stato, anch’esso delineato come una delle componenti della Repubblica. Ma questo è solo il dato formale, il dato rintracciabile nel testo costituzionale: se noi infatti, a mente libera, guardassimo alle prassi legislative – prendendo a campione, per esempio, una delle varie leggi finanziarie che si sono succedute in questi anni oppure una qualsiasi legge di settore – o se esaminassimo le numerose impugnazioni statali di leggi regionali, o se ancora passassimo in rassegna la stessa prassi della legislazione regionale, non potremmo che avanzare seri dubbi sul fatto che l’Italia sia qualificabile come un sistema di governo multilivello.

Questa scissione tra il dato formale e la prassi è una chiave che mi servirà per svolgere questa relazione.

La ricerca, progettata nel 2004, aveva l’obiettivo di esaminare i sistemi di cooperazione tra i sistemi di governo, ma devo subito dire che, dal punto di vista dell’esame delle prassi, le articolazioni della ricerca hanno subito alcune amputazioni. Le relazioni “cooperative” tra regioni e gli enti locali, anzitutto, sono ancora indefinibili: come le regioni cooperino con le autonomie locali è infatti un tema ancora impossibile da mettere a fuoco. Anche in questo caso abbiamo un dato costituzionale – la prevista istituzione del Consiglio delle autonomie – ma che non è stato ancora attuato: per lo più i Consigli non sono ancora stati istituiti o, laddove erano già stati formati prima della riforma costituzionale, non sono stati ancora riformati; la legislazione che li riguarda non sembra capace ancora di conferire loro un ruolo decisionale preciso; le prassi istituzionali non ci danno alcun indicatore che ci consenta di affermare che, laddove esiste un organo regionale di rappresentanza degli enti locali, sia proprio in quella sede che si svolgano le relazioni cooperative tra i diversi livelli di governo. Mentre la definizione legislativa di questi organi non riesce a venire a capo del difficile dosaggio della rappresentanza di enti locali tra loro troppo diversi (province e comuni, comuni capoluogo e comuni minori, comuni montani e comuni turistici ecc.), né riesce a risolvere il problema di quale ruolo attribuire ad essi (funzione consultiva o di codecisione? inseriti nel procedimento legislativo o anche in quello di alta amministrazione? interlocutori “necessari” o facoltativi, del Consiglio o anche della Giunta?), la cooperazione interistituzionale si svolge invece di regola all’esterno di quell’organismo, tramite i canali informali tipici della contrattazione politica. Il risultato è che, moltiplicando questo dato per le 22 regioni e province autonome, il quadro che ne esce è inesplorabile.

Di conseguenza l'attenzione si è spostata al quadro dei rapporti tra Stato e regioni: in questo ambito inevitabilmente si finisce con concentrarsi sul funzionamento del "sistema delle Conferenze", ossia della Conferenza Stato – Regioni, della Conferenza Stato - città ed autonomie locali e della loro sommatoria, la c.d. Conferenza Unificata. Ma anche questo è un dato formale, perché la Conferenza Stato - autonomie locali di fatto non opera: negli ultimi anni (2003-2006) essa si è riunita due volte all'anno.

Tab. 1 – Numero delle riunioni della Conferenza Stato – città autonomie locali (dati tratta dal sito del Ministero degli Affari regionali)

2000	11
2001	7
2002	6
2003	3
2004 2005 e 2006	2

Quest'anno c'è una piccola ripresa dell'attività della Conferenza, in connessione con l'elaborazione del c.d. *Codice delle autonomie*: ma siamo a livelli molto lontani da quelli relativi alle altre due Conferenze. Queste hanno fatto registrare infatti un'attività estremamente intensa, in media si riuniscono una volta ogni due settimane: la Stato – regioni si riunisce qualche volta di più, ma nella prassi le due Conferenze si riuniscono per lo più nella stessa giornata. Di più, la quantità di atti sottoposti alla deliberazione di queste due Conferenze è imponente. Gli ordini del giorno sono in genere affollatissimi e gli atti licenziati molto numerosi. Ecco qualche cifra.

Tab. II – Numero delle riunioni della Conferenza Stato – Regioni e della Unificata (dati tratta dal sito del Ministero degli Affari regionali)

a) Conferenza Stato – regioni

ANNO	NUMERO SEDUTE	ATTI ADOTTATI
1990	9	59
1991	13	53
1992	8	46
1993	13	85
1994	12	75
1995	12	104
1996	11	107
1997	19	167
1998	26	201
1999	31	254
2000	24	282
2001	18	244
2002	23	230
2003	22	306
2004	14	279
2005	17	223
2006	18	325

b) Conferenza Unificata

1997*	6	13
1998	21	59
1999	22	131
2000	21	187
2001	22	141
2002	25	98
2003	16	82
2004	14	103
2005	14	82
2006	17	121

* anno di istituzione

Naturalmente i dati numerici non ci dicono molto sulla rilevanza dei punti trattati, che sono di qualità molto diversa. Gli atti trattati sono in buona parte attinenti all'amministrazione spicciola, altri attengono al riparto finanziario, altri ancora rappresentano deliberazioni di grande rilievo politico. Tra quest'ultimi non vi sono soltanto i pareri sugli schemi degli atti normativi del Governo ma la grande varietà di intese e di accordi.

È stata la stessa Corte costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, a stimolare la moltiplicazione delle procedure di contrattazione. La riforma è stata l'occasione per la Corte di interrompere il *trend* giurisprudenziale precedente, che la vedeva continuamente coinvolta in un impervio giudizio di merito sulla dimensione degli interessi coinvolti dagli atti impugnati. L'interesse infrazionabile e perciò nazionale, l'interesse frazionabile e perciò regionale, l'interesse meramente locale erano le categorie che avevano assunto il ruolo dominante nella giurisprudenza relativa al riparto delle funzioni, applicando le quali la Corte si è ritrovata sempre più coinvolta in valutazioni di merito ingestibili con gli strumenti tipici del giudizio di legittimità. L'accentuazione della "pariodinazione" dei livelli di governo che compongono la "Repubblica", preannunciata dal riformato art. 114 Cost., è stata la base argomentativa su cui la Corte ha sviluppato una procedura che deve essere attivata ogni qual volta lo Stato voglia dettare norme su oggetti che non ricadano integralmente all'interno delle materie assegnategli dalla Costituzione, ma lambiscono interessi (e competenze) affidati in cura alle Regioni: in tutti questi numerosissimi casi vanno osservate procedure di leale collaborazione che comportano il necessario coinvolgimento della Conferenza Stato – Regioni (o dell'Unificata). In particolare, è stato valorizzato il meccanismo dell'intesa in Conferenza nei casi in cui lo Stato agisca "in sussidiarietà": secondo lo schema delineato nella celebre sent. 303/2003, quando lo Stato ritenga necessario intervenire per soddisfare esigenze unitarie, attraendo a sé funzioni amministrative di coordinamento o di programmazione, non può rendere le sue decisioni operative se prima non acquisisce l'intesa "forte" in Conferenza con l'insieme delle Regioni (e, quando necessario, degli enti locali); e parimenti condizionata all'intesa con la singola regione interessata è l'applicazione in concreto degli atti assunti "in sussidiarietà".

È bene osservare che i meccanismi di raccordo, da un iniziale nucleo relativamente ristretto di specifici atti amministrativi, si sono così progressivamente estesi ad una ben più ampia e indeterminata tipologia di atti politici. La prassi vede sempre più spesso iscritti nell'ordine del giorno delle Conferenze "accordi" destinati a impostare decisioni di alta politica. Alcuni esempi:

- Il 20 giugno 2002 la Conferenza unificata approva l'*Intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed Enti Locali* che avrebbe dovuto avviare il c.d. *federalismo fiscale*, con trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali dalla riforma costituzionale del 2001, e ad individuare modalità di superamento del contenzioso in merito alla sua applicazione. Il principale frutto di questa intesa (forse l'unico, dato che nella riunione della Conferenza unificata del successivo 19 dicembre *tutti* i rappresentanti del sistema delle autonomie denunciano che il Governo non solo non ha dato seguito all'intesa, ma anzi una serie di suoi atti, e in primo luogo il d.d.l. finanziaria sono in palese contraddizione con gli obiettivi concordati con l'intesa) sarà la legge 131/2003, che infatti nell'art. 8.6 introduce la previsione esplicita di intese promosse dal Governo per l'armonizzazione della legislazione o il raggiungimento di posizioni o obiettivi comuni).
- La Conferenza unificata del 3 marzo 2005 approva le *Linee guida per il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*.
- Nella Conferenza Stato-Regioni del 16 marzo 2006 è stato stipulato l'accordo generale di cooperazione per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. In essa si prevedono le modalità della partecipazione regionale alla delegazione italiana in Consiglio UE e nei gruppi di lavoro Consiglio e Commissione.
- Nella Conferenza unificata del 28 marzo 2006 si raggiunge l'intesa sul *Piano Sanitario Nazionale* per il triennio 2006-2008.
- Nella Conferenza delle regioni il 5 ottobre 2006 viene formalizzata l'intesa sul *Nuovo patto sulla salute*.
- Nella Stato-Regioni del 15 marzo 2007 viene raggiunto l'accordo sugli *Orientamenti e obiettivi per il nuovo quadro programmatico Stato-Regioni per l'Educazione all'ambiente e allo Sviluppo Sostenibile*.
- Nella Conferenza unificata del 29 marzo 2007 si stipula l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.
- All'ordine del giorno delle prossime sedute delle Conferenze sono inserite questioni come la discussione del D.p.e.f., l'Accordo quadro

per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket e il Patto per la sicurezza, le "Misure per la riduzione dei costi politico - amministrativi e per la promozione della trasparenza", ecc.

Si tratta, appunto, solo di esempi scelti spigolando nei verbali delle Conferenze: servono a testimoniare però un dato di assoluto rilievo, cioè il ruolo politico che le Conferenze hanno assunto nella "via italiana" alla codecisione. Accanto a funzioni di amministrazione attiva, quali le designazioni di componenti di organi amministrativi spesso di dubbia rilevanza, le Conferenze sono regolarmente chiamate ad esprimersi sugli schemi degli atti normativi e sulle strategie politico - istituzionali di maggior rilievo. Accordi come questi, ha osservato la Corte costituzionale *"rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative"*: costituiscono *"la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che... appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi"* (sent. 31/2006).

2. Perché è così interessante questa esperienza? Innanzitutto perché pone il problema di individuare le "istituzioni della cooperazione" su un piano assai diverso da quello generalmente individuato dal dibattito scientifico e politico. Da un lato dobbiamo constatare che l'ipotesi di una regionalizzazione del Parlamento è ormai tramontata. Benché in sede politica si continui a ventilare l'ipotesi di una riforma costituzionale mirata a tale risultato (ma ormai il problema è dominato dall'obiettivo di superare il "bicameralismo paritario" e di sottrarre il Governo all'obbligo del doppio rapporto fiduciario, non da quello di "regionalizzare" l'organo legislativo, dandovi accesso alla rappresentanza dei territori), devo confessare che tale ipotesi, al di là della sua praticabilità concreta, non convince affatto sul piano teorico. Il "Senato delle Regioni" non risolverebbe affatto il problema della rappresentanza delle regioni nel processo legislativo, se non a condizione di cessare di essere una seconda Camera e accettare che esso diventi ciò che in Germania è il *Bundesrat*. Dato che il *Bundesrat* non è un ramo del Parlamento, vagheggiare la riforma del bicameralismo italiano secondo il modello tedesco significa appunto eliminare il bicameralismo, riducendo il Parlamento ad una sola Camera (la qualcosa sarebbe probabilmente un bene in sé) e istituire un organo che parlamentare non è.

Se dunque la prospettiva irenica e utopistica del "Senato delle Regioni" sfuma, ci troviamo di fronte invece la prospettiva concreta di un organo "cooperativo" che lavora – e lavora senza un quadro predefinito di regole. Ci sono ovviamente delle regole, come ben si sa, ma sono minime e anche piuttosto equivocate. La prassi di funzionamento delle Conferenze si svolge ben lontana da questa base normativa.

Anche qui può servire qualche dato:

- A chi spetta formare l'ordine del giorno delle Conferenze? Formalmente al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato. Formalmente, perché ormai si è formata una prassi "di cooperazione" per cui si contratta

anche la formazione dell'ordine del giorno. Quel che più interessa è che, nella prassi, non sono le singole regioni a reclamare l'inserimento di qualche argomento di loro interesse, ma a farlo è la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Essa di solito si riunisce il giorno stesso o il giorno precedente alla riunione delle Conferenze e in quella occasione si discutono gli argomenti da proporre per le riunioni successive. Non c'è però alcuna norma che preveda un tale sistema di codecisione dell'ordine del giorno: esso è appunto il frutto esclusivamente di una prassi politica di rispetto reciproco.

- Con quali *quorum* strutturali e funzionali decide la Conferenza? Se guardassimo ai dati delle presenze delle regioni alla Conferenza Stato – regioni non potremmo che restare sorpresi: per esempio, nelle sedute del 2007 mai sono state presenti i rappresentanti di più di 8 regioni, presenza raggiunta per altro in solo due riunioni; mentre in altri altrettanti casi le regioni rappresentate erano invece soltanto due. Tra questi due estremi fluttua il tasso di presenza dei rappresentanti delle regioni: ciò vuol dire che quanto si dice e si fa in Conferenza non importa *direttamente* alle Regioni. Di solito sono presenti due Presidenti di regione, ma qualche volta anche solo uno; se sono due, per lo più rappresentano i due diversi schieramenti politici; di solito parla il Presidente della Conferenza dei Presidenti, il quale riferisce ciò che la Conferenza dei Presidenti ha discusso e deliberato nella riunione appena svoltasi. Perché gli altri Presidenti dovrebbero perdere il loro prezioso tempo? In Conferenza, di solito, sono più numerosi i rappresentanti del Governo che quelli delle regioni: un dato interessante!

- Ovviamente non è immaginabile che si voti in Conferenza: le regioni hanno già votato – semmai abbiano sentito il bisogno di contarsi – in Conferenza dei Presidenti. Non è un caso perciò che non il regolamento della Conferenza Stato – Regioni, ma il regolamento della Conferenza dei Presidenti contenga una disciplina analitica delle modalità di voto, dei *quorum* e delle maggioranze: la regola delle modalità con cui le regioni esprimono collettivamente la loro volontà è quella autonomamente definita dalle regioni stesse; quella volontà andrà poi comunicata al Governo dal loro “portavoce” in Conferenza Stato – Regioni. Così, per esempio, l'importante intesa sul “*Nuovo patto sulla salute*” è stata “stipulata” informalmente attraverso uno scambio di note tra il Ministro e il Presidente della Conferenza dei Presidenti una settimana prima della riunione della Conferenza Stato – Regioni che ha formalizzato l'intesa: in tutti i comunicati e le notizie della stampa l'intesa porta la data dello scambio di note, non quella della “ratifica” in Conferenza. Ciò non significa però che nella Conferenza dei Presidenti si sia soliti votare: le regioni cercano di raggiungere una posizione unitaria attraverso trattative politiche e, se questa non è raggiungibile, non esitano a riferire al Governo, in sede di Conferenza, le opinioni differenziate e irriducibili ad unità.

- Del tutto all'oscuro rimane invece il problema – che con le procedure di decisione è evidentemente intrecciato – di quale sia l'efficacia giuridica delle deliberazioni raggiunte con questo complesso procedimento decisionale. È

ovvio che, come ha osservato il Consiglio di Stato (parere 11996/04), un eventuale parere favorevole della Conferenza non è mai “risolutivo per il superamento di tutti i problemi di costituzionalità” dell’atto che ne è stato oggetto, anche se il recepimento delle osservazioni delle regioni può disinnescare il contenzioso. Il vero problema è però se le decisioni raggiunte in Conferenza Stato – regione vincolino o meno le regioni dissenzienti. È un problema che è stato posto alla Corte costituzionale un paio di volte da parte di una regione che *non* aveva partecipato alla seduta: e la Corte ha risposto in modo molto sfumato, sottolineando come la regione ricorrente non avesse manifestato “in qualche forma” il suo dissenso, neppure *fuori della seduta* della Conferenza (sent. 507/2002). Ma sul problema dell’efficacia giuridica degli accordi raggiunti in Conferenza non insisto, perché è oggetto delle relazioni di Benelli e Mainardis.

- L’organizzazione stessa dei lavori delle Conferenze si è evoluta in via informale, per pura prassi. La Conferenza dei Presidenti si è organizzata per gruppi di lavoro diretti da un funzionario responsabile della regione individuata come “capofila”; ma anche le Conferenze Stato – regioni e Unificata sono organizzate per gruppi di lavoro “misti”, ossia comprensivi di funzionari delle amministrazioni ministeriali, regionali e locali. Questa è una prassi risalente nel tempo, ma di recente essa ha consentito una svolta nell’organizzazione dei lavori delle Conferenze stesse. La vicenda è istruttiva: nel luglio del 2006 il Ministro Lanzillotta e il Presidente delle regioni Errani hanno discusso su come razionalizzare i lavori della Conferenza Stato – regioni, ormai travolta dalla complessità degli ordini del giorno. Di fronte alla difficoltà tecnica degli argomenti da trattare, il rappresentante delle regioni sosteneva l’opportunità di allargare la partecipazione ai lavori ai tecnici di sostegno dei rappresentati regionali; ma il Ministro, preoccupata dall’affollamento che ciò avrebbe comportato, e del conseguente svilimento della natura politica dell’organo, contropropose di giungere piuttosto ad un razionalizzazione delle modalità di convocazione delle sedute, dando quel tanto di anticipo che avrebbe consentito alle regioni di svolgere preventivamente un’istruttoria adeguata. Questa innovazione apparentemente poco significativa ha comportato invece una conseguenza di grande rilievo: seguendo l’esempio del Coreper (il Comitato dei rappresentanti permanenti che coopera con il Consiglio dell’Unione europea), gli ordini del giorno sia della Conferenza Stato – Regioni sia della Conferenza Unificata si sono scissi in due parti, secondo i risultati che l’istruttoria aveva raggiunto nei gruppi misti di lavoro: nella parte “B” dell’ordine del giorno si iscrivono gli argomenti “*da intendersi già discussi salvo richiesta di dibattito*”, nella parte “A” gli oggetti che devono essere effettivamente discussi in quanto in sede tecnica non è stato possibile raggiungere un accordo. Il tavolo politico può così concentrarsi sulle questioni politicamente più delicate.

3. Di tutte queste trasformazioni operative e organizzative delle Conferenze non c'è traccia nella disciplina normativa, spesso neppure nei verbali delle Conferenze stesse: tutto si è sviluppato di fatto, attraverso un accordo interistituzionale del tutto informale che si è occupato di realizzare condizioni migliori per un efficiente operare di questi organi di raccordo politico e amministrativo tra centro e periferia.

A me sembra un miracolo che ciò si sia potuto realizzare in Italia. L'Italia è un paese ricco di ingegneri e di architetti costituzionali, minato da una sorta di idealismo istituzionale che porta sempre ad affrontare i problemi – e quanti ce ne sono! – non cercando di escogitare la soluzione meno complicata e “costosa” ma, anzi, iniziando sempre dal “modello”, dal “disegno complessivo”, dal “nodo di fondo”. La riforma del Titolo V del 2001 ne è la dimostrazione: che cos'è l'art. 114 se non un “modello astratto” di *multilevel government*, l'abbozzo fantasioso di un disegno costituzionale complessivo tanto ambizioso quanto privo di concretezza, lasciato sulla carta del tutto privo degli strumenti istituzionali necessari per poter funzionare? Il problema è che i modelli astratti, frutto di un disegno tutto cerebrale e privo di aderenza alla effettività dei comportamenti istituzionali, costituiscono un salto nel vuoto e innescano conflitti tra le istituzioni, come il contenzioso Stato – Regioni davanti alla Corte costituzionale sta a dimostrare. Mentre le norme giuridiche, e le riforme costituzionali *in primis*, dovrebbero essere prodotte proprio allo scopo di prevenire e risolvere i conflitti.

È allora di indubbio interesse scoprire che in Italia, paese dominato da un approccio “giacobino” alle riforme costituzionali, nella indiscussa aspettativa che con un atto di volontà normativa si possa radicalmente trasformare la società, si stiano sviluppando invece soluzioni che – per riprendere la nota polemica contro lo spirito delle costituzioni rivoluzionarie francesi – s'ispirano invece ad una filosofia burkiana, di istituzioni che si consolidano progressivamente, dando luogo passo dopo passo ad un disegno complessivo leggibile solo in retrospettiva.

Da questo punto di vista, il modo in cui si sta venendo a formare nella prassi il sistema delle Conferenze è l'esperienza italiana che più assomiglia alle vicende attraverso le quali ha preso forma l'assetto istituzionale dell'Unione europea. La storia costituzionale europea è essenzialmente tracciata da prassi e da accordi interistituzionali, progressivamente trascritti nei trattati: l'evoluzione istituzionale del Parlamento europeo, in particolare, è tutta costruita attraverso uno sviluppo, spesso conflittuale, delle relazioni tra le istituzioni, che si sono poi consolidate in accordi scritti e pubblicati, e che solo in seguito si sono tradotte in norme “costituzionali”. Così si è sviluppata la *governance* o se si vuole la “forma di governo” europea, non attraverso tentativi astratti di “riforma costituzionale”, i quali, anzi, sono tutti falliti. Ad ogni fallimento dei tentativi di ridefinire attraverso una revisione dei trattati la “costituzione europea” hanno fatto seguito riassetamenti informali, di fatto, sviluppatisi attraverso le prassi e gli accordi di cui si diceva. Le tante crisi che

hanno segnato la storia dell'integrazione europea, dalla "crisi della sedia vuota" e dal compromesso di Lussemburgo in poi, hanno invece favorito la messa a fuoco dei problemi concreti di funzionamento del governo europeo e la ricerca di una soluzione modesta e informale, solo in seguito recepita dai trattati; e questa soluzione è stata possibile solo grazie al fatto che si è rinunciato a definire preventivamente il disegno astratto e di rispondere alle eterne domande che esso avrebbe comportato. Cercare di rispondere alla domanda di chi sia il sovrano in Europa significa provocare lacerazioni insanabili, mentre il modo di far esercitare al Parlamento un ruolo effettivo nel processo di bilancio o nella legislazione comunitaria nella prassi lo si è potuto trovare con relativa facilità.

4. Le prassi, dunque, cambiano le cose. Il sistema delle Conferenze ha a sua volta sperimentato prassi che hanno risposto alla forte domanda di coordinamento politico tra livelli di governo. Esse forse hanno bisogno di un consolidamento normativo, anche se però non è facile ancora individuare in quale direzione esso debba operare. Confesso che, soddisfatto del risultato di poter concludere che non è in una riforma *costituzionale* che si debba ricercare la risposta al problema, non sono però riuscito a trovare molto che debba essere oggetto di un intervento *legislativo*, di una norma giuridica. I punti critici del funzionamento sono infatti essenzialmente politici.

Nella Conferenza Stato – regioni il nodo principale è che il sistema informale di coordinamento funziona se e soltanto se i protagonisti politici vogliono farlo funzionare. Lo dimostra la passata legislatura, in cui il Governo, pur professandosi fortemente filofederalista e pur godendo per molto tempo della presenza nella maggioranza delle regioni di un governo politicamente amico, non ha dimostrato alcun desiderio di far funzionare davvero la Conferenza. Ci sono stati episodi eclatanti, come quello dell'approvazione del c.d. *codice dell'ambiente*, di cui merita ricostruire le poco edificanti vicende.

Il Consiglio dei ministri approva lo schema di decreto legislativo – 318 articoli e oltre duecento pagine di allegati tecnici - il 18 novembre 2005, a seguito dei pareri delle Commissioni parlamentari previsti dalla legge delega. Nel corso della seduta della Conferenza unificata del 24 novembre 2005, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali chiedono di essere informati sullo stato di attuazione della delega legislativa; il testo del decreto viene trasmesso alle Regioni il 29 novembre 2005, ma con la successiva avvertenza – a seguito ancora delle insistenze delle regioni - che gli allegati tecnici, "a causa della loro voluminosità", sarebbero stati resi disponibili soltanto in rete. Il parere sul decreto legislativo viene iscritto nell'ordine del giorno della seduta della Conferenza unificata del 15 dicembre 2005, benché il Presidente della Conferenza delle Regioni ne avesse già chiesto la sospensione per consentirne un esame adeguato. Ma il Ministro dell'Ambiente risponde per telegramma che "il Governo non intende concedere deroghe al termine fissato dalla legge per l'esame delle commissioni competenti, considerata la durata dei termini

previsti dalla legge 308 del 2004 e valutato altresì il periodo di attività residua del Parlamento”. Sicché nella seduta della Conferenza Unificata del 15 dicembre 2005 il rinvio del punto all’ordine del giorno è oggetto di un “appello accorato” del Presidente Errani, a nome della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, al quale si associano i rappresentanti degli altri enti locali: l’appello è motivato dall’estrema complessità della materia, “che non attiene solo alle questioni ambientali, ma anche alla difesa del suolo, ed altro”, e che “tratta di una serie di politiche fondamentali che incrociano in modo forte, tutta l’articolazione legislativa delle Regioni e le politiche amministrative degli Enti locali”. Ma il Viceministro che rappresenta il Governo è rigido nel rifiuto della proroga: il suo argomento è che la “tutela dell’ambiente” è materia di competenza esclusiva dello Stato, e che comunque non c’era tempo, perché la delega sarebbe scaduta il giorno stesso, “desumendo ciò da quanto di sua conoscenza”: anche lui dunque non aveva fatto in tempo ad informarsi correttamente del punto all’ordine del giorno! Da un lato il Viceministro ignora – come gli viene fatto osservare - quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già ampiamente osservato attorno alla natura “trasversale” della materia e all’intreccio di competenze che su di essa si accentra; dall’altro ignora i termini stessi della delega, che sarebbe scaduta appena l’11 luglio 2006. Nella divergenza delle posizioni, il parere non poté essere espresso. Ciononostante il Consiglio dei ministri, il 19 gennaio 2006 approva “in via definitiva” il testo del decreto legislativo, mentre, nella successiva riunione della Conferenza Unificata del 26 gennaio 2006, i Presidenti delle Regioni e i rappresentanti degli enti locali presentano un ordine del giorno recante il parere negativo sullo schema di decreto, motivandolo sia nel merito che nel metodo, parere del quale il rappresentante del Governo si limitava a dichiarare di “prendere atto”. Il 10 febbraio il Consiglio dei ministri riapprovava, di nuovo “in via definitiva” il decreto legislativo, evidentemente senza alcun riesame di merito, stante l’asserita (ma inesistente) urgenza. Ma il Presidente della Repubblica, in fase di emanazione del decreto, chiede al Governo alcuni chiarimenti nel merito e in relazione al procedimento di formazione del decreto legislativo: perciò il decreto legislativo viene ulteriormente riapprovato con alcune modifiche dal Consiglio dei ministri il 29 marzo 2006, in un testo dunque formalmente (sia pure parzialmente) diverso da quello sottoposto all’esame delle Commissioni parlamentari e della Conferenza Unificata. Così il Governo raggiunge il suo obiettivo, ma pagando un prezzo non indifferente, perché il decreto è stato immediatamente impugnato dalla maggior parte delle regioni.

Se il governo ritiene che il coinvolgimento delle Conferenze nei suoi faticosi procedimenti decisionali sia una perdita di tempo, si comporterà in modo poco cooperativo: ma l’alternativa alla cooperazione è la conflittualità, e il conflitto giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale, anche a prescindere dall’esito, risulta assai spesso funesto per l’efficacia e la tempestività dell’implementazione delle decisioni assunte, come dimostrano le tormentate vicende di tante norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi

anni. È una questione di calcolo politico; è, appunto, un nodo politico, per risolvere il quale le leggi possono fare poco. Si possono regolare o vietare separazioni e divorzi, ma non si può per legge imporre ai coniugi di amarsi: allo stesso modo si possono disciplinare termini e procedure, ma che la cooperazione interistituzionale sia leale e funzioni bene è un risultato tanto auspicabile quanto impossibile da prescrivere utilmente.

5. Ovviamente tutto ciò vale anche per la Conferenza unificata, sulla quale però pesa anzitutto un problema di fondo rimasto sinora inaffrontato, un problema che attiene proprio al disegno costituzionale (sì, forse ogni tanto ci vuole un intervento anche a questo livello). In un sistema costituzionale che si vorrebbe “federale”, ma in cui non si è capaci di decidere se esso debba basarsi sulle regioni o sulla dimensione comunale, è evidente che il funzionamento dei sistemi di coordinamento soffre di un’ineliminabile difficoltà.

Ma nel modo di operare della Conferenza unificata, in particolare, a questo problema si somma la meno elevata ma più impellente questione politica di come si formi la rappresentanza degli enti locali.

Nell’attuale assetto, nella Conferenza unificata siedono fianco a fianco due categorie di soggetti del tutto eterogenee: da un lato i presidenti di regione, soggetti politici democraticamente investiti della rappresentanza delle collettività locali; dall’altro i rappresentati scelti dalle associazioni di categoria degli amministratori locali, soggetti dunque che non solo legati da un vincolo di rappresentanza territoriale, ma sindacale. I primi sono politicamente responsabile nei confronti della propria collettività anche dei comportamenti assunti in Conferenza, i secondi no, essi rispondono alla loro associazione. Come tutti coloro che sono investiti di una rappresentanza di interessi, questi soggetti muovo in una prospettiva che tende a tutelare anzitutto l’uniformità di trattamento degli enti che essi rappresentano e mantenere così unità la categoria rappresentata: privilegiano quindi le soluzioni accentrate rispetto a quelle decentrate, le soluzioni uniformi rispetto a quelle differenziate. Se si vuole la riprova, basta controllare le prese di posizione, in Conferenza e fuori, ogni volta che si tratti dell’applicazione del principio costituzionale di differenziazione, parte imprescindibile di ogni consapevole discorso attorno alla sussidiarietà e all’adeguatezza.

Il principio di sussidiarietà ha conquistato credito sino al punto di divenire il fulcro della riforma costituzionale (oltre che del sistema comunitario) in nome dei diritti delle *persone*, non delle prerogative degli *enti*: si ritiene che sia portando l’amministrazione al livello più prossimo ai cittadini se ne garantisce meglio la democraticità e l’efficienza. Ma non sempre la dimensione comunale è in grado di offrire *in concreto* questi obiettivi. Differenziare le funzioni amministrative attribuite agli enti locali in base alla loro capacità di farvi fronte con strutture amministrative adeguate è un’esigenza impellente per lo Stato, per le Regioni e per i cittadini stessi: ma ogni tentativo di farvi fronte è ostacolato dai rappresentanti dei comuni, che

sono disposti ad accettare semmai un'articolazione dimensionale ritagliata in via generale e astratta dallo Stato piuttosto che una definita più in concreto (e quindi più corrispondente al principio di sussidiarietà) dalle singole regioni. Il lungo dibattito attorno al "codice delle autonomie" mostra con chiarezza a quali conseguenze porti questo atteggiamento. Questa "dimensione" di categoria degli interessi rappresentati finisce persino con far convergere in posizioni "unitarie", sostanzialmente filo governative e radicalmente antiregionaliste, soggetti che rappresentano livelli di governo – i comuni e le province – che, nelle realtà concrete, hanno più ragioni di contrasto che di convergenza. I "sindacalisti" delle due categorie parlano però lo stesso linguaggio e s'intendono quanto basta a far fronte comune; i Presidenti delle regioni parlano invece il linguaggio degli interessi politici e questo spesso li divide.

A dire il vero, non manca talvolta neppure tra i Presidenti delle regioni una certa tendenza alla difesa "sindacale" dei loro enti; la stessa Conferenza dei Presidenti, operando nel senso della mediazione delle posizioni, tende spesso ad un appiattimento delle diversità di interessi e a scivolare nella difesa sindacale dell'autonomia regionale. Ma di solito la diversità c'è e traspare, sia per l'opposta appartenenza politica dei Presidenti, sia per la differenza degli interessi territoriali che essi rappresentano.

La compresenza di rappresentanti politici delle comunità territoriali e rappresentanti sindacali di interessi di categoria crea insomma una strutturale difficoltà di funzionamento della Conferenza. Questo è sì un problema che richiederebbe un intervento legislativo. Si potrebbe ritenere che a monte dovrebbe essere sciolto in precedenza il nodo dell'"architettura" dello Stato delle autonomie e che perciò, in questo caso, l'evoluzione "in via di prassi" in effetti non basti. Ma, senza affrontare ardue scelte tra modelli costituzionali, sarebbe sufficiente un (modesto, ma determinante) intervento legislativo, che slegasse la nomina dei rappresentanti dei comuni dalle designazioni sindacali e la riportasse agli organismi che rappresentano gli enti locali nelle regionali, per ristabilire il necessario rapporto tra chi siede nella Conferenza con gli interessi del proprio territorio. Nessuna "purezza" di disegno costituzionale può suggerire, in una situazione particolare come quella italiana, che gli interessi delle comunità locali siano rappresentati a livello nazionale esclusivamente dalle regioni o esclusivamente dai comuni: ma la condizione minima perché il meccanismo istituzionale di raccordo tra centro e periferia funzioni adeguatamente è che chi si ritrovi a farne parte parli almeno lo stesso linguaggio.

ⁱ Relazione al Convegno "*La prassi degli organi costituzionali*", Bologna, 14-15 giugno 2007.