

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA REGIONALE E, IN PARTICOLARE, SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL DPR 616, SULLE PROPOSTE DI LEGGE QUADRO PENDENTI IN PARLAMENTO E SULLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI.

E' regola consolidata da almeno dieci anni che in tutte le dichiarazioni programmatiche dei Presidenti del Consiglio incaricati si faccia riferimento specifico, trattando i problemi concernenti le Regioni, alla incompleta e parziale attuazione del processo di decentramento delle competenze statali, all'insufficiente coordinamento tra centro e periferia, alla necessaria riforma delle autonomie nel loro complesso.

Non fa eccezione il documento programmatico del Presidente del Consiglio in carica (7 luglio 1981) che, facendo proprie le conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione bicamerale per gli Affari regionali sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli Enti locali ai fini della programmazione (12 febbraio 1980) riconosce, fra l'altro, la "mancata attuazione dell'ampio programma di riforme legislative previste dallo stesso Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (riforma delle autonomie locali, della finanza locale, dell'assistenza pubblica, dei beni culturali, delle Camere di Commercio, dei parchi nazionali, dell'amministrazione dei lavori pubblici ecc!) e di "significative norme degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale".

A questa analisi negativa della situazione fa corpo, naturalmente, l'impegno del Governo a prendere provvedimenti al riguardo.

Se ci si ostina a non considerare gli impegni sulle autonomie come una clausola di stile da inserire in tutte le dichiarazioni programmatiche e se tali dichiarazioni si legano strettamente, come è opinione di tutti i costituzionalisti, alla successiva fiducia parlamentare, si possono individuare due tipi di responsabilità:

- la prima, di carattere politico-costituzionale, riguarda l'esecutivo e il suo rapporto fiduciario, sul programma presentato, con la maggioranza parlamentare;
- la seconda, di carattere politico, coinvolge tutto il Parlamento e per Parlamento non faccio riferimento al tipo di opposizione delle forze politiche di minoranza ma, più in particolare, al metodo di lavoro delle Commissioni parlamentari e dei relativi comitati ristretti, al rapporto privilegiato che si instaura, attraverso hearings ed audizioni con la burocrazia centrale e con svariati gruppi di pressione, allo scarso peso che ha avuto la Commissione bicamerale per le questioni regionali tutte le volte che è stata inserita nel procedimento di formazione di leggi, al giustificato scarso interesse che ha il singolo parlamentare a un decentramento serio di poteri essendo la sua influenza, a livello di circoscrizione elettorale, direttamente proporzionale al mantenimento delle decisioni nell'ambito parlamentare.

Ciò non significa, come alcuni pensano che si è in presenza di una "congiura" ai danni delle autonomie locali ma che, a parte occasionali e interessati compagni di viaggio l'unico punto di riferimento sicuro per le Re-

gioni è l'attuazione degli artt. 114 e seguenti della Costituzione.

Una premessa del genere certamente scontata (chi non conosce quanto detto) ha però il vantaggio di farci esaminare lo stadio di avanzamento dei lavori parlamentari che ci interessano, e su cui perdiamo giornate intere, senza eccessive illusioni. I discorsi di principio, le prese di posizione a difesa della "corretta" attuazione della Costituzione, fanno parte di giuochi e di interessi che con i principi e la Costituzione hanno poco a che fare. Gli improvvisi ribaltamenti di testi di legge quadro che i nostri sforzi ermeneutici ci fanno vedere alle volte collegati logicamente e con una razionalità, in negativo o in positivo, di disegno, in molti casi sono frutto di commistioni fra le proposte della maggioranza e le obiezioni dell'opposizione, fra le pressioni delle burocrazie ministeriali e le spallate degli interessi costituiti offesi. Il risultato? Nella migliore delle ipotesi come, ad esempio, per il D.d.L. sul pubblico impiego (se resterà come è ora) già ~~appare dai primi commenti ai lavori del Comitato ristretto: alcuni articoli~~ del testo vengono letti in maniera contrastante se non antitetica con la conseguenza che l'interpretazione autentica "in sede applicativa" dovrà essere contrattata volta per volta, con vittorie o sconfitte per le Regioni a seconda del clima politico del momento. Nella peggiore delle ipotesi il risultato può essere, invece, lo svuotamento di una legge quadro già in vigore tramite decreto governativo o addirittura ministeriale (da emanarsi preferibilmente in periodo estivo). Si pensi alle ultime vicende che riguardano la sanità su cui accennerò più avanti.

Quello detto fin'ora è l'aspetto politico-sostanziale ossia si riferisce al nucleo interno di formazione delle decisioni legislative. Ma il sistema dei rapporti centro-periferia ha anche un aspetto procedimentale esterno, una serie di modalità vincolanti attraverso le quali si completano e si attuano le decisioni stesse. Mi riferisco, in particolare, al DPR 616 per tutti gli adempimenti che a varie scadenze prevede e alla Commissione interregionale ex art. 13 della L. 281/70 per quanto riguarda i pareri, le intese e le designazioni di propria competenza.

In realtà si dovrebbe anche fare riferimento all'art. 17 della L. 281/70 laddove, "interpretando" il primo comma dell'art. 117 della Costituzione (la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato....) equipara i principi fissati in apposite leggi cornice a quelli desunti da singole leggi. Qui addirittura il comportamento di chi deve decidere non ha, nemmeno formalmente, dei vincoli. Non si può quindi arrivare a parlare in questo caso di procedure (siamo fuori dal significato sia giuridico che etimologico del termine) dato il carattere prevalentemente empirico, ossia privo di parametri prestabiliti del metodo di ricerca (nella fattispecie ricerca della norma quadro nell'ambito delle leggi in vigore). Ma su questo argomento e sulle relative proposte di razionalizzazione rinvio all'articolo di M. Carli (Le Regioni 1981 n. 1).

Per quanto riguarda il DPR 616, a parte le norme di carattere sostanziale, la vera importanza del provvedimento consiste (o consisteva) nella se-

rie di adempimenti legislativi e amministrativi che nel tempo si dovevano mettere in moto (riforma delle autonomie locali, dell'assistenza, della amministrazione dei lavori pubblici, legge sui beni culturali, su parchi). Anche qui, saltati i tempi di attuazione a causa dell'instabilità del sistema (elezioni anticipate, cambiamenti di governo e incertezze dell'esecutivo in carica) tutto è stato ricondotto nell'ambito delle contrattazioni di cui dicevo all'inizio, come se gli impegni di legge non fossero mai esistiti.

Vi è di più. Sono andati vanificandosi in questi tre anni trascorsi dalla approvazione scorsi Vi contenuti di quella legge di riforma sanitaria la quale, nel disegno di rinnovamento del DPR 616, è ad oggi l'unico organico adempimento.

Hanno indubbiamente fatto sentire il loro peso le difficoltà oggettive esistenti in un mutamento di sistema così ampio e profondo, per i livelli istituzionali impegnati, per le ponderose risorse impiegate, per il numero e le varie provenienze degli operatori addetti. Ma è appunto su questo sfondo di difficoltà che si è innestato il comportamento ritardante e distortivo dei governi succedutisi che è andato via via sfilacciando l'impianto stesso della L. 833/78. Si pensi soltanto, sul piano del trasferimento delle funzioni, al caso emblematico di quelle riguardanti l'area degli interventi di prevenzione legati allo scioglimento degli Enti nazionali ENPI e ANCC. Dopo vari slittamenti dei termini temporali inizialmente previsti dalla 833 il Parlamento, in sede di conversione dell'apposito decreto legge di proroga, li aveva, a metà giugno, definitivamente fissati al 30 giugno. Il 20 luglio, e dunque a termine già decorso, il Governo ha sospeso quel passaggio fino

al 31 dicembre 1981 con un nuovo decreto legge, ad oggi già decaduto e ripresentato.

Si pensi, sul piano dei numerosi adempimenti che avrebbero dovuto mettere a regime il sistema sotto il profilo delle strutture e del personale, alla mancanza ad oggi di una serie di provvedimenti: in particolare art. 39/833 (convenzioni Regioni-Università), artt. 12 e 63 del DPR 761/79 (disciplina concorsuale e profili professionali).

I frutti delle compromissioni di cui sopra si sono risolti non soltanto nei ritardi e nelle omissioni ma anche in momenti distortivi di attuazione della riforma.

Si pensi ai decreti delegati del 31 luglio 1980 ove viene pericolosamente messo in forse lo stesso concetto di unitarietà del sistema sanitario nazionale prefigurando sistemi sanitari a questo paralleli (uffici periferici del Ministero; regime anomalo, per direzione e finanziamento, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pure previsti dalla riforma).

Manca ad oggi quello strumento essenziale che è il piano sanitario nazionale, anche qui per motivi certo vari, ma principalmente per la giusta e mai soddisfatta richiesta parlamentare di avere dal Governo la necessaria chiarezza sugli aspetti finanziari.

E ciò oggi, nella manovra economico-finanziaria proposta dal Governo e nell'ambito dei provvedimenti restrittivi su tutti i trasferi-

menti, assume rilevanza preminente rispetto al deterioramento delle condizioni di attuazione di questa riforma.

Gli esiti sono infatti facilmente prevedibili, non tanto e non soltanto per il massiccio trasferimento di oneri a carico degli utenti, ma soprattutto per la previsione di sistema per la quale il pareggio tra fabbisogno e trasferimento dello Stato si realizza a livello delle singole Regioni a carico del fondo comune (art. 27 VI comma del disegno di legge finanziario 1982 ancora in bozza) (1).

(1) E' interessante citare l'intero art. 27: "A decorrere dal 1° gennaio 1982 è stabilita la partecipazione degli assistiti alla spesa per le visite di medicina generale e pediatrica nella misura di L. 2.000 per le visite ambulatoriali e di L. 4.000 per quelle domiciliari.

Entro il 31 dicembre 1981 e almeno trimestralmente durante l'anno 1982, le Regioni provvedono, tenuto conto anche delle economie di gestione conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi successivi, alla valutazione della sufficienza della quota del fondo sanitario nazionale per l'anno 1982 a ciascuna di esse attribuita per assicurare i livelli assistenziali fissati ai sensi dell'art. 5 del D.M. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980, n. 33 ed ai sensi dell'art. 2 della presente legge.

Il CIPE, ove riconosca l'insufficienza delle quote, con il provvedimento di ripartizione del Fondo sanitario nazionale per l'anno 1982 fissa per ciascuna Regione la somma massima che può essere ricavata con il ricorso alla partecipazione degli assistiti alla spesa. Tali somme non possono essere superiori a complessive L. 765 miliardi. Il CIPE può adottare misure correttive in relazione alla diversa distribuzione regionale del reddito, ai fini della determinazione della partecipazione degli assistiti alla spesa.

Le Regioni, al fine di ripianare il disavanzo presunto riconosciuto dal CIPE, provvedono o con economie di gestione ovvero disponendo con legge, secondo lo ordine dalle stesse Regioni stabilito, la partecipazione degli assistiti alla spesa per l'assistenza specialistica e a quella ospedaliera.

segue nota (1)


La partecipazione alla spesa per l'assistenza specialistica non può essere superiore a L. 4.000 per ogni visita e al 20% delle tariffe indicate nelle convenzioni per le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio; la partecipazione alla spesa ospedaliera non può essere superiore a L. 6.000 per ogni giornata di degenza.

L'eventuale ulteriore disavanzo che risulti dai rendiconti regolarmente presentati, è ripianato mediante corrispondente riduzione della quota spettante alla Regione interessata a valere sul Fondo comune regionale di cui all'art. 8 della L. 16 marzo 1970, n. 281. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, l'eventuale ripiano sarà realizzato a valere sulle quote di entrate erariali a qualsiasi titolo ad esse dovuto.

Le somme riscosse per partecipazione alla spesa sanitaria, previste da leggi nazionali e regionali, che risultino eccedenti rispetto all'importo fissato dal CIPE ai sensi del secondo comma, sono versate all'entrata del Bilancio dello Stato.

Limitatamente all'anno 1982, le Regioni sono autorizzate ad emanare direttive vincolanti alle unità sanitarie locali per il contenimento della spesa sanitaria. A tali fini possono disporre la soppressione, trasformazione e concentrazione di servizi eccedenti o non essenziali.

Sulla Commissione interregionale ex art. 13 della L. 281/70, attraverso la quale si volevano inserire le Regioni nel procedimento di formazione delle leggi, c'è da dire che, nel tempo, non ha dato i risultati che si attendevano. L'insoddisfacente funzionamento è da attribuire: alla enorme massa, estremamente parcellizzata, che è andata sempre più aumentando, delle decisioni che la Commissione è tenuta per legge a prendere. Un recente studio dell' Istituto Studi sulle Regioni del CNR ha contato 33 pareri, 10 designazioni, 5 intese e 2 concerti; allo scarso collegamento fra una riunione e l'altra (convocazioni e materiali precedono di qualche giorno, alle volte di qualche ora le riunioni stesse); alla inadeguata preparazione all'incontro sia dal punto di vista politico (preventive intese fra le Regioni) sia dal punto di vista tecnico (i pareri e i concerti sono estremamente specifici); al conseguente disinteresse da parte delle Regioni a partecipare come pura presenza a decisioni già sostanzialmente prese in altri luoghi (quindi delega da parte dei Presidenti agli Assessori o addirittura assenza con difficoltà per raggiungere il numero legale).



Parlamento fermo, governi inadempienti, procedure amministrative bloccate hanno spinto recentemente i Presidenti delle Regioni a prendere una iniziativa politica che sembra avere qualche successo. All'inizio dell'anno (15 gennaio) si sono incontrati decidendo di costituirsi in Conferenza permanente, con l'impegno cioè di riunirsi periodicamente ed a tempi abbastanza serrati (20 giorni un mese) per esaminare assieme i problemi di maggior interesse, per sollecitare, tramite prese di posizioni comuni, sensibilizzazione della stampa e richiesta di incontri con il Governo. L'adempimento degli im-

pegni dell'esecutivo e per protestare in caso di decisioni lesive delle competenze e delle autonomie regionali.

Qualche risultato è stato già raggiunto. Innanzitutto i contatti ufficiali con il Governo si sono moltiplicati con effetti di risonanza nazionale. In termini concreti alcune prese di posizione hanno fruttato mutamenti di posizioni governative come ad esempio, dal punto di vista normativo, la modifica del DPCM sull'artigianato. Siamo insomma un gradino più in su rispetto alla prassi del singolo Presidente o Assessore che va a discutere con il Ministro del problema specifico riguardante la propria Regione o la propria competenza assessorile.

In secondo luogo, anche per il Governo, si è creato di fatto un punto di riferimento preciso per le questioni più importanti sia di carattere generale che di carattere settoriale. In questo senso anche il rapporto privilegiato Ministro-Assessori regionali competenti per materia comincia ad avere come filtro la Conferenza stessa. Faccio l'esempio del testo del Comitato ristretto della prima Commissione permanente della Camera riguardante la legge quadro sul pubblico impiego dove, a differenza del D.d.L. originario (n. 678-Camera) si prevede^{che} per gli accordi sindacali dei dipendenti del servizio sanitario nazionale (art. 8 bis), dei dipendenti delle Regioni e degli Enti pubblici non economici da esse dipendenti (art. 9) e per gli accordi sindacali intercompartimentali (art. 11) la designazione dei rappresentanti delle Regioni avvenga tramite la Conferenza dei Presidenti. Il testo originario si riferiva alla Commissione interregionale, Commissione che nel tempo, partendo dal nucleo dell'art. 13 L. 281/70 (pareri sulla ripartizione tra le

Regioni dei fondi di cui all'art. 9 e dei contributi di cui all'art. 12 della L. 281/70) ha enormemente esteso, come si è visto, il proprio campo di azione. Voglio dire che c'è una ragione precisa per cui nel testo sul pubblico impiego si è preferito far riferimento ad una Conferenza ancora di fatto piuttosto che ad una Commissione largamente sperimentata e con una serie di competenze regolate dalla legge.

Restano sulla Conferenza dei Presidenti alcune perplessità. Il fatto di voler trattare prevalentemente questioni di carattere generale e anche alcune questioni particolari, ma al più alto livello politico regionale (i Presidenti), può far scivolare la Conferenza ad organismo che elabora buoni proponenti (quella che viene chiamata la politica della teatralità) e non soluzioni razionali. E' questo comunque un problema di procedure da rendere più efficienti e da rodare nel tempo oltre che di creazione di un staff di segreteria capaci di dar seguito alle decisioni prese. Una soluzione potrebbe essere, per i problemi più specifici, quella di delegare ampiamente prima di prendere decisioni (e non a prendere decisioni) a politici (Assessori) o a tecnici (funzionari, consulenti) esperti del settore.

Perplessità maggiori riguardano il tipo di rapporto che la Conferenza può instaurare all'esterno non tanto con il Governo quanto con le Regioni prese singolarmente. Mi riferisco, innanzitutto, alle Regioni ad autonomia differenziata che sentono (e cominciano anche a dirlo apertamente) appiattare le loro peculiarità in un organismo necessariamente paritario. Si tende cioè a dibattere la maggioranza delle questioni comuni tralasciando la minoranza di quelle specifiche che, fra l'altro, variano da Regione speciale a Regione

speciale (es. il problema di attuazione degli statuti).

Anche nelle Regioni ad autonomia semplice si potrebbe creare, attraverso la Conferenza (che normalmente prende decisioni grigie, difficilmente bianche o nere) una omogeneizzazione delle singole realtà. Penso alle Regioni della Cassa per il Mezzogiorno rispetto alle altre, ai diversi problemi sanitari, per esempio, in Calabria e nel Veneto.

Altro problema può essere il rapporto con i Consigli Regionali. Si può dire: la presa di posizione del Presidente della Regione in Conferenza è una presa di posizione della Regione; le decisioni che prende la Regione vanno dibattute in Consiglio Regionale, per cui è necessario dibattere prima di deliberare. Alcune Regioni sviluppano nei rispettivi statuti questo tipo di ragionamento, ma da notare, per casi particolari. Per esempio lo statuto del Lazio all'art. 6 (secondo comma punto 14) in cui dice che spetta al Consiglio di "formulare pareri di interesse regionale richiesti dagli organi costituzionali della Repubblica", della Liguria (art. 17 terzo comma punto 13), della Lombardia (art. 6 quinto comma punto 13) ed altri.

Ora, a parte questi casi specificamente previsti, che si riducono poi alla formulazione dei pareri richiesti dagli organi costituzionali dello Stato, non c'è dubbio che il Presidente della Regione ha la rappresentanza costituzionale degli interessi unitari della Regione stessa ed è garante, in quanto espressione della maggioranza, dell'indirizzo politico generale determinato dal Consiglio. Ha quindi voce e potere, credo, di esprimere il punto di vista della Regione, salvo poi verificarlo in un dibattito consiliare.

In conclusione sull'iniziativa della Conferenza sono dell'opinione che il peso e la partecipazione che sta facendo acquistare alle Regioni a livello nazionale possa compensare un'appannamento di identità e di autonomia che indubbiamente si può verificare.