



Una esperienza da consolidare ed estendere

A dieci anni dalla loro nascita le quindici Regioni italiane a statuto ordinario presentano un bilancio contraddittorio. Hanno introdotto novità profonde nella vita del Paese, ma queste non sono ancora tali da soddisfare pienamente le esigenze di trasformazione che erano presenti nel disegno costituzionale e che sono vive nell'attesa delle popolazioni. Occorre fare un bilancio oggettivo del loro operare, per cogliere i limiti e per cercare di superarli.

Non a questo criterio di oggettività è ispirata la campagna denigratoria in atto contro le Regioni, di cui si è fatto portavoce lo stesso governo della Repubblica, con alla testa il presidente del consiglio e il ministro del bilancio. Non a caso l'offensiva antiregionalista del governo prende avvio con la fine della maggioranza parlamentare di cui facevano parte anche i comunisti.

Le conquiste più rilevanti per lo sviluppo delle autonomie locali si ebbero durante quella fase (1976-1979); un clima di fativa collaborazione fra potere centrale e poteri locali sembrava finalmente affermarsi, dopo decenni di aspre conflittualità. Ma esclusi i comunisti dalla maggioranza, si è tentato di vanificare buona parte delle conquiste realizzate, son tornate a prevalere le antiche posizioni centralistiche sia contro le Regioni che contro i Comuni. Atti ed orientamenti di tale natura, che si ripetono ogni giorno, si collocano ormai in un vero e proprio piano di attacco contro le autonomie.

Che ci siano limiti nell'opera delle Regioni siamo noi i primi a dirlo, e non da oggi. Chi non ha davvero ragione di parlare è il governo. E invece il presidente Cossiga prima, e il ministro Andreatta poi, hanno iniziato a condur-

re una polemica che ci pone del tutto infondata e fuorviante. Il punto centrale dell'attacco è il seguente: le Regioni sono venute meno alla esigenza fondamentale per cui erano state costituite, perché la loro efficienza sarebbe scarsa e comunque inferiore a quella della amministrazione centrale dello Stato. A parte il fatto che le Regioni non sono state solo per garantire una migliore «efficienza», ma per obiettivi di partecipazione e di democrazia che sarebbe perlomeno ingeneroso non ricordare e non riconoscere, la tesi del governo sulla stessa «efficienza» non è assolutamente vera.

Il governo sostiene che i residui passivi (spese decisive ma non attuate) delle Regioni a statuto ordinario sono mediamente pari al 30% mentre quelli dello Stato sono pari al 20%; e di qui la sua tesi sul fallimento delle Regioni. Le cose stanno veramente così? Andiamo a vedere. Innanzitutto si dovrebbe dire quali erano la capacità e rapidità di spesa da parte dello Stato prima che sorgessero le Regioni. Il governo conosce la verità ma non la dice. E la verità sta nel fatto che lo Stato spendeva allora molto, molto più lentamente delle Regioni. Ciò accadeva in tutti i campi. Prendiamo soltanto un esempio: l'edilizia scolastica. In questo settore i residui passivi nella attuazione della legge che regolava la costruzione di nuove scuole e di nuove aule (legge 641 del 1967) furono, nel triennio della sua attuazione, altissimi: 69% in Piemonte, 70% nel Veneto, 83% in Toscana, 92% in Campania. Allora la gestione era tutta dell'amministrazione centrale e le cose andavano molto male, e molto peggio rispetto anche alle più inattive delle Regioni.

In secondo luogo, i confronti portati oggi dal governo sui residui passivi anche le Regioni hanno una capacità auto-

nomia di spesa modesta, infima, e cioè soltanto per 1.800 miliardi. E qui sta il difetto.

Una programmazione è tale se è nazionale, io non ho dubbi in proposito. Ma una politica di programmazione non sarà mai tale se non è fondata sulla partecipazione, sul concorso delle stesse Regioni. E questo sta scritto nelle leggi della Repubblica. Ma di questa esigenza non v'è quasi traccia nell'azione del governo, e spesso non v'è corrispondenza nell'attività legislativa del Parlamento. Occorre prenderne coscienza, occorre porre rimedio. Non si avrà una direzione unitaria, nazionale, senza lo sviluppo delle autonomie. L'autonomia è condizione e non remora per la direzione unitaria dello Stato.

Le ragioni di ordine locale sono altrettanto rilevanti. C'è modo e modo di governare le Regioni. Il decentramento e la partecipazione sono indispensabili nelle stesse Regioni. Dove ciò non si verifica le cose vanno male. Ecco perché, per esempio, le Regioni «rosse» hanno pochi residui passivi rispetto a quelle dirette dalla DC: Toscana 9%, Emilia 11%, contro il 63% della Calabria e il 113% dell'Abruzzo. C'è modo e modo di governare. Non è l'ordinamento regionale che è in crisi. Non è l'ente Regione come tale che non funziona. È fattore di crisi il centralismo praticato dal governo. È fattore di crisi il modo clientelare di governare di molte Regioni, che è proprio della DC.

Mettere a confronto i diversi modi di governare le Regioni non è soltanto un atto doveroso di propaganda per l'azione di governo delle sinistre e dei comunisti, ma un modo efficace per difendere la validità dell'ordinamento regionale sancto dalla Costituzione. È un modo concreto per confermare quanto l'esperienza ha ormai dimostrato e vale a dire che senza i comunisti si governa male o non si governa affatto, e che senza la DC si possono governare, e bene, grandi Regioni, grandi città e migliaia di Comuni.

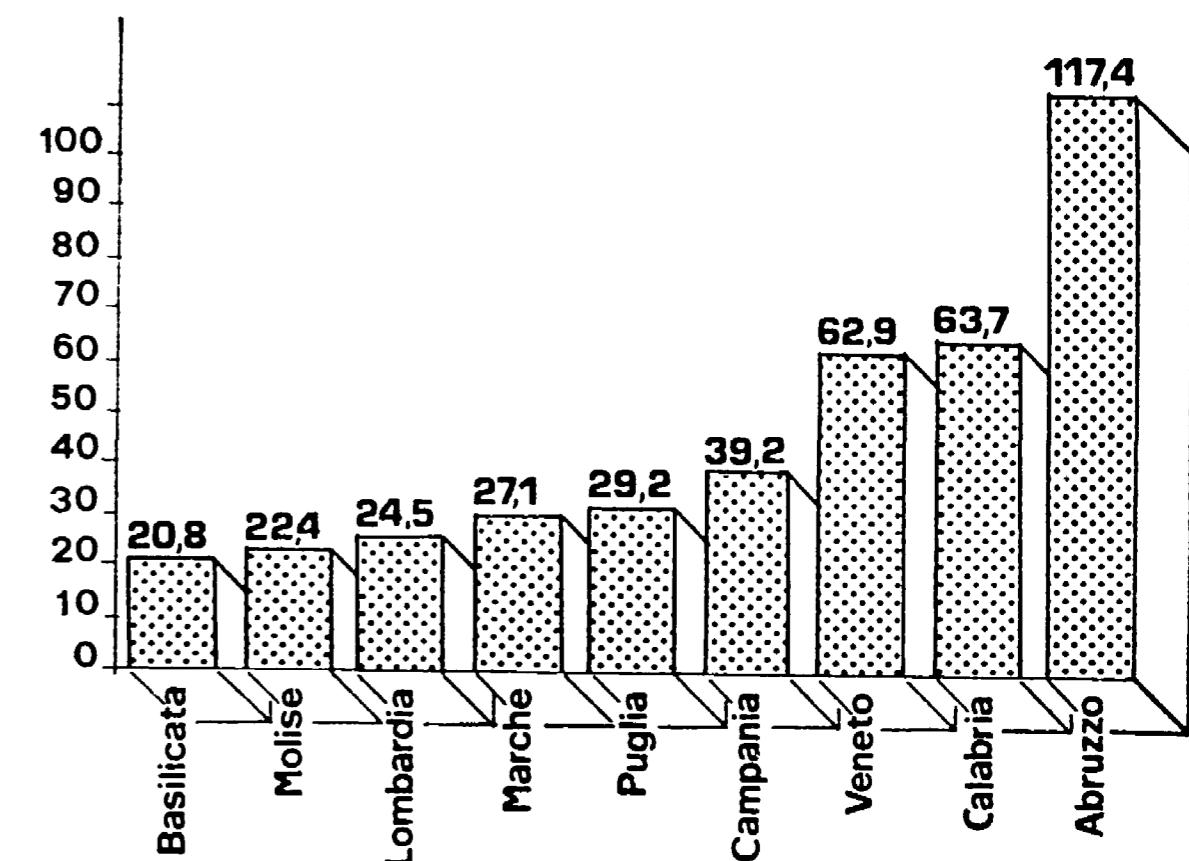
Armando Cossutta

Bilanci e confronti alla vigilia delle elezioni amministrative

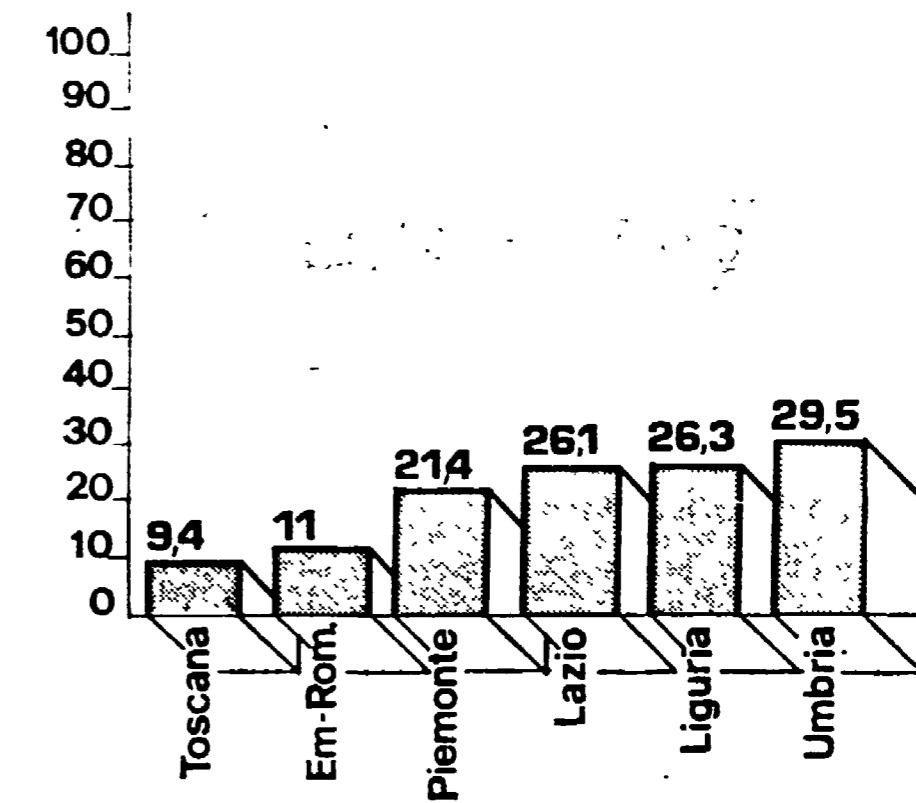
Le Regioni dopo dieci anni

Che cosa hanno fatto le giunte di sinistra e quelle dirette dalla DC

I residui passivi (somme non spese) delle Regioni dirette dalla DC

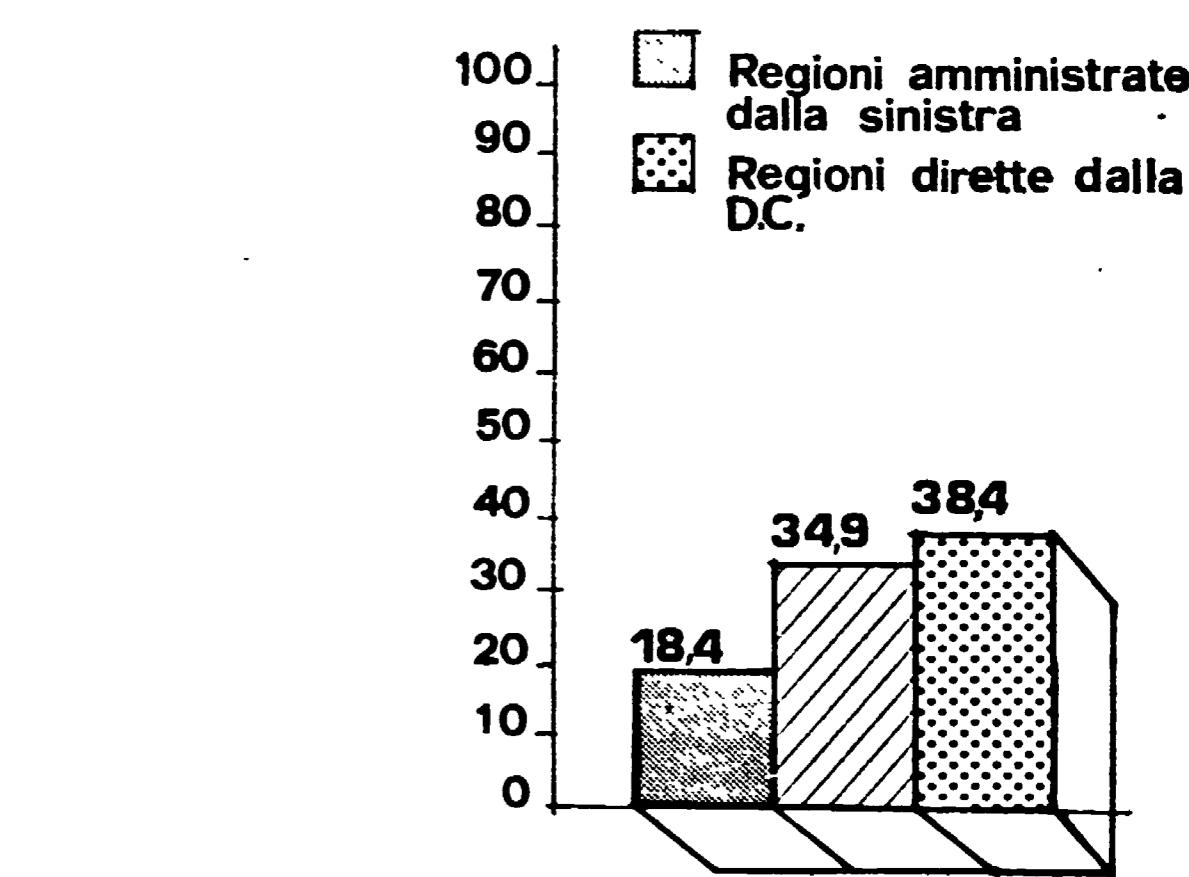


delle Regioni dirette dalle sinistre



e a confronto

■ Stato
■ Regioni amministrate dalla sinistra
■ Regioni dirette dalla DC



Pubblichiamo i risultati di un'inchiesta che smentisce il governo

Ma è vero che i vecchi ministeri funzionano meglio?

Come hanno funzionato le Regioni negli ultimi cinque anni? Se hanno funzionato male a chi risale la responsabilità politica? Quale paragone si può fare con l'amministrazione centrale dello Stato? Quali scelte hanno compiuto le singole Regioni?

Ci separano alcuni mesi dalle elezioni regionali, ma già si è imposta una campagna propagandistica per impedire che gli elettori possano giudicare sulla base dei dati di fatto. Un cavallo di battaglia è costituito dalle risposte fornite dal ministro del bilancio Andreatta alla Commissione parlamentare per le questioni regionali che ha svolto un'ampia indagine sui rapporti tra Stato e Regioni. Andreatta ha di fatto riconosciuto che se le Regioni hanno difficoltà a programmare i loro interventi ciò dipende dall'assenza di un quadro di programmazione nazionale. Ci si è però fermati su un punto per dire che le Regioni funzionano peggio delle vecchie amministrazioni statali. Il ministro ha detto che i cosiddetti residui passivi, cioè le somme disponibili non spese, ammontano al 20,4 per cento per lo Stato e al 30,5 per le Regioni a statuto ordinario. E' stato già osservato che tale calcolo non è corretto. Nella roce «Stato» non sono incluse grandi strutture amministrative, co-

me la Cassa del Mezzogiorno, le Poste e le Ferrovie. Si tiene conto solo dell'amministrazione centrale, cioè dei ministeri, i cui stanziamenti sono assorbiti per circa l'85% dalle spese correnti; è difficile tenere nel cassetto le somme destinate agli stipendi!

Detto questo, c'è da aggiungere che lo stesso Andreatta ha negato che residui passivi e ritardi nell'esecuzione dei programmi regionali dipendano dalla «complessità dei procedimenti delle leggi statali che li disciplinano». Ha solo detto che ciò «non è sufficiente a dare ragione di particolari eccezionali sfasamenti che si rilevano nell'attuazione dei programmi da parte di talune regioni». Questo è innegabile e i dati che presentiamo in queste pagine dimostrano la differenza che esiste tra giunte regionali di sinistra e giunte regionali dirette dalla DC e anche i clamorosi «sfasamenti» esistenti tra queste ultime. Su queste differenze di comportamento saranno chiamati a giudicare gli elettori. Non solo sulla quota dei soldi spesi, ma sulla destinazione che i soldi hanno avuto. Ci sono «regioni rosse» — e incominciamo oggi a documentarlo — che hanno

dato tali prove di efficienza che non hanno riscontro in tutta la storia amministrativa d'Italia.

Qui vogliamo però fornire non il nostro giudizio, ma le conclusioni alle quali è giunta proprio quella Commissione parlamentare che ha compiuto l'indagine sulle Regioni. Il documento conclusivo è stato approvato all'unanimità nei giorni scorsi ma è rimasto praticamente inedito. Non è un caso. Contiene un incalzante atto di accusa contro gli orientamenti politici del governo democratico attuale e della politica che in questi anni la DC tutte le forze legate a mille interessi alla vecchia, inefficiente amministrazione centralizzata sono riuscite a imporre, contrastando o sabotando apertamente il funzionamento delle Regioni.

In questo gioco la DC dice una cosa a Milano e un'altra a Napoli, una dove governa la Regione e un'altra al governo. Il risultato è un quadro di conflitti, inadempienze e spesso di paralisi.

Ecco come questo quadro viene rappresentato nel documento della Commissione parlamentare di cui segnaliamo i punti fondamentali:

Ci sono Regioni che «danno l'esempio»

Regioni «non si trovano praticamente a disporre in modo autonomo di una percentuale superiore al 10-12 per cento del loro bilancio, risultante tutto il restante complesso delle risorse vincolate, talvolta in modo minimus, da destinazioni fissate dalla legge nazionale e da deliberazioni di governo». Questo stato di cose «non corrisponde a quanto prescritto dall'art. 119 della Costituzione» e «ha creato un altro dei presupposti negativi non solo per la programmazione regionale di sviluppo, ma anche per l'efficienza e la rapidità della spesa».

4 La formazione dei residui passivi — e qui si smentisce il ministro Andreatta — «pure essendo nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario inferiore a quella complessiva delle amministrazioni centrali dello Stato, resta ancora rilevante; deriva in buona misura proprio dai minimi vincoli e dalle complesse procedure previste da leggi di settore». Queste norme «risentono della loro originaria formulazione nell'ambito di amministrazioni centrali non ancora pienamente disposte a rinunciare all'esercizio di un proprio potere decisionale».

5 Questi motivi «non riescono tuttavia da soli a giustificare che le Regioni, nell'adattarsi passivamente solo all'uso delle risorse attribuite con questi sistemi, subiscono processi di burocratizzazione». E' vero che «la setto-

nialità del bilancio imposta dagli organi centrali dello Stato non favorisce una libera disponibilità delle risorse, spingendo ad una mera gestione dell'esistente», tuttavia «l'indagine ha dimostrato, con l'esempio di alcune Regioni, che con un ricorso più sistematico ed organico alla delega di funzioni agli enti locali è possibile non solo il decentramento amministrativo», ma un recupero della funzione di dirigenza della Regione, superando la tendenza a trasformare gli assessorati in tanti piccoli ministeri con tutti i loro difetti.

Nel Sud la Cassa è da abolire

Questo documento, ripetiamo, è stato approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Erano presenti democristiani, comunisti, socialisti, repubblicani, SVP. Erano assenti socialdemocratici, radicali e missini.

La vecchia burocrazia impone il suo stile

6 Gli organi centrali dello Stato «non hanno indicato obiettivi di programmazione generale con i quali si possa raccordare la programmazione regionale». Ci è stata per di più la «manca attuazione dell'ampio programma di riforme legislative previste» (riforma delle autonomie locali, della finanza locale, dell'assistenza pubblica, dei beni culturali, della Camera di commercio, dei Parchi nazionali, dell'amministrazione dei lavori pubblici ecc.). Al contrario «vengono assunte dal governo e dal Parlamento misure modificate e talora dilatorie». Ne deriva «una situazione generale di difficoltà e di incertezza che investe l'intero ordinamento regionale, ne appesantisce il funzionamento, ne compromette le prospettive».

7 Agli indirizzi di programmazione generale si sono sostituiti «piani di settore», che, «pur svolgendo un ruolo promozionale di indubbia importanza hanno avuto esiti incerti». Detta dall'alto, in sostanza tali piani impediscono alle Regioni di «assumere un ruolo autonomo che consenta loro di realizzare i propri programmi», venendo incontro alle diverse esigenze pur nel contesto di un indirizzo generale.

8 La situazione politica — quadro le-

gislativo, orientamenti e instabilità dei governi nazionali — è tale che lo

Perché non si parla di questa indagine

Essere liberi al dieci per cento

Regioni «non si trovano praticamente a disporre in modo autonomo di una percentuale superiore al 10-12 per cento del loro bilancio, risultante tutto il restante complesso delle risorse vincolate, talvolta in modo minimus, da destinazioni fissate dalla legge nazionale e da deliberazioni di governo». Questo stato di cose «non corrisponde a quanto prescritto dall'art. 119 della Costituzione» e «ha creato un altro dei presupposti negativi non solo per la programmazione regionale di sviluppo, ma anche per l'efficienza e la rapidità della spesa».

4 La formazione dei residui passivi — e qui si smentisce il ministro Andreatta — «pure essendo nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario inferiore a quella complessiva delle amministrazioni centrali dello Stato, resta ancora rilevante; deriva in buona misura proprio dai minimi vincoli e dalle complesse procedure previste da leggi di settore». Queste norme «risentono della loro originaria formulazione nell'ambito di amministrazioni centrali non ancora pienamente disposte a rinunciare all'esercizio di un proprio potere decisionale».

5 Questi motivi «non riescono tuttavia da soli a giustificare che le Regioni, nell'adattarsi passivamente solo all'uso delle risorse attribuite con questi sistemi, subiscono processi di burocratizzazione». E' vero che «la setto-

Asili nido

REGIONI AMMINISTRATE DALLE SINISTRE	REGIONI DIRETTE DALLA DC
153 Piemonte	136 Lombardia
78 Veneto	31 Veneto
294 Marche	92 Liguria
162 Abruzzo	21 Emilia
51 Molise	170 Marche
163 Umbria	21 Toscana
52 Lazio	103 Abruzzo
52 Campania	—
23 Puglia	52 Lazio
—	93 Campania
—	39 Molise
—	—
8 Basilicata	23 Puglia
—	—
8 Calabria	—

Consultori pubblici

REGIONI AMMINISTRATE DALLE SINISTRE	REGIONI DIRETTE DALLA DC
-------------------------------------	--------------------------