

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

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 coglierne 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 portatore 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 fattiva 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, sono 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 parlarne è il governo. E invece il presidente Cossiga prima, e il ministro Andreotta poi, hanno iniziato a condur-

re una polemica che ci pare 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 nate solo per garantire una migliore «efficienza», ma per obiettivi di partecipazione e di democrazia che sarebbe per lo meno 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 decise 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. Innanzi tutto 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 non

sono omogenei, in quanto il bilancio dello Stato ha una struttura delle spese orientata molto di più verso il trasferimento di risorse che verso la domanda diretta di consumi e di investimenti. Lo Stato, infatti, nel 1980 prevede di spendere in trasferimenti più del 50% delle sue spese, e tale percentuale sale addirittura al 70% se si considerano gli stipendi. Lo Stato trasferisce risorse in molti centri di spesa, dove si determinano fortissimi residui. Se si analizzano le spese dello Stato in questi centri, si registrano residui ben più ingenti di quelli delle Regioni. Per esempio: la Cassa del Mezzogiorno ha residui pari al 107%, la Società per le strade (ANAS) 88%, le Ferrovie dello Stato 53%.

E' serio, dunque, esporre i dati come li espone il ministro del bilancio? E sono serie, di conseguenza, le sue critiche distruttive? Direi proprio di no. I residui delle Regioni esistono, ma non sono affatto superiori a quelli dello Stato. Essi vanno ridotti trovandone e superandone le cause. Perché il governo non compie questo sforzo? Questo sarebbe il suo dovere, non quello di levare un polverone di tipo qualunquistico contro l'ente Regione. Le cause in verità sono molte; fondamentalmente esse sono di due ordini: cause di ordine generale e cause di ordine locale. Quelle di ordine generale minano le più rilevanti perché colpiscono tutte le Regioni. Esse consistono principalmente nel fatto che le Regioni sono concepite dal governo non come enti autonomi di legislazione e di programmazione, ma come meri esecutori decentralizzati della spesa nazionale. Spesso questa concezione è presente anche nel legislatore, in Parlamento. Di qui deriva la trasmissione alle Regioni di somme anche ingenti, ma vincolate minutamente e burocraticamente a spese predeterminate dal centro e quasi sempre sulla base di meccanismi farraginosi e impacciati. In questo modo l'autonomia, e con essa la potenzialità di spesa, sono mortificate, non esaltate. Dalle casse delle Regioni passano circa 40 mila miliardi, ma su tali somme le Regioni hanno una capacità auto-

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

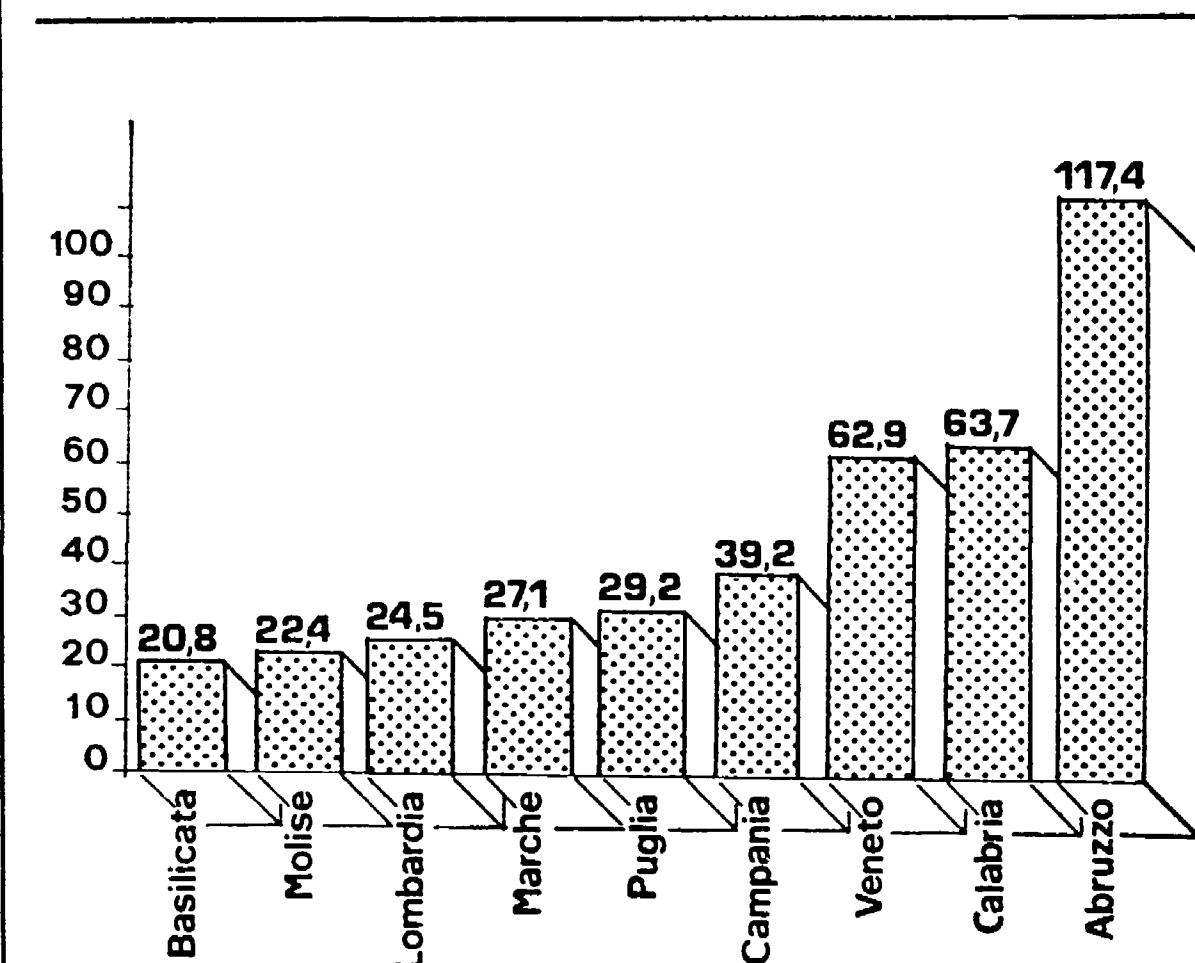
Una programmazione è tale se è nazionale, io non ho dubbi in proposito. Ma una politica di programmazione non sarà mai tale se non è fondata sulla partecipazione, sul concorso delle stesse Regioni. E questo sta scritto nelle leggi della Repubblica. Ma di questa esigenza non v'è quasi traccia nell'azione 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. E' fattore di crisi il centralismo praticato dal governo. E' fattore di crisi il modo clientelare di governare di molte Regioni, che è proprio della DC.

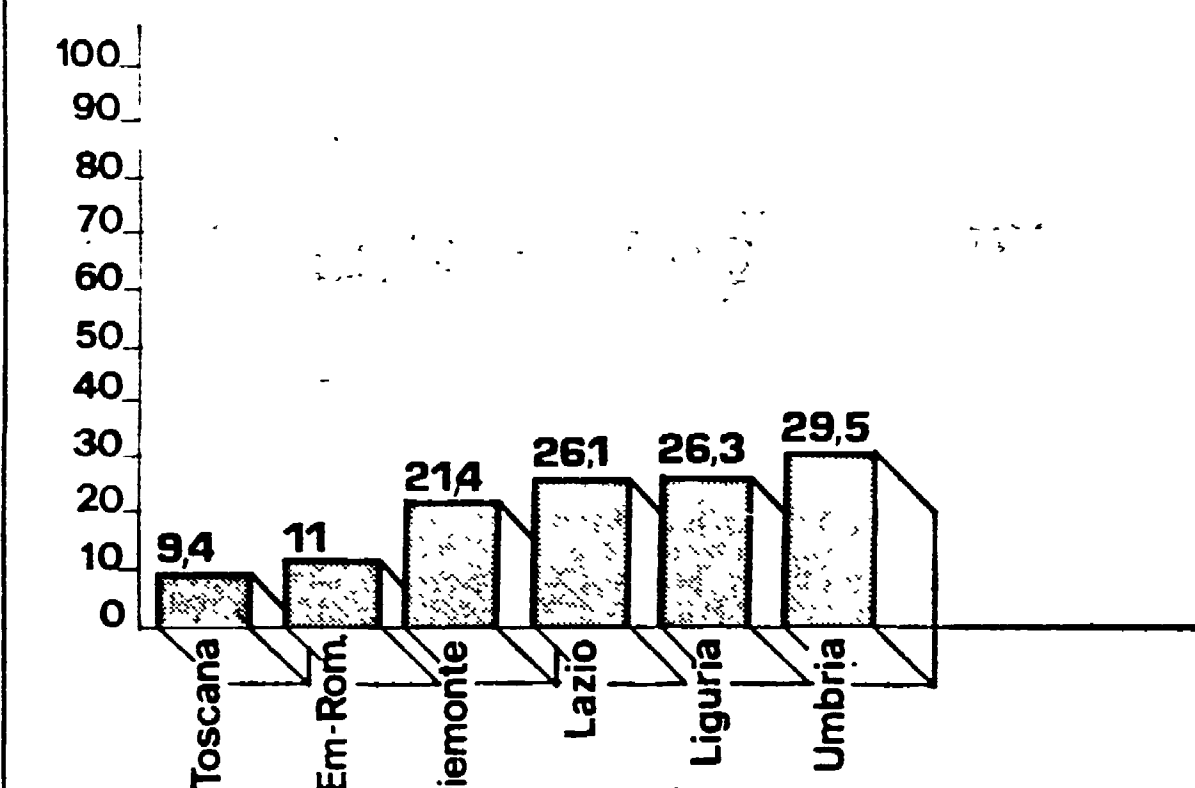
Mettere a confronto i diversi modi di governare le Regioni non è soltanto un atto doveroso di propaganda per l'azione di governo delle sinistre e dei comunisti, ma un modo efficace per difendere la validità dell'ordinamento regionale sancito dalla Costituzione. E' un modo concreto per confermare quanto 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

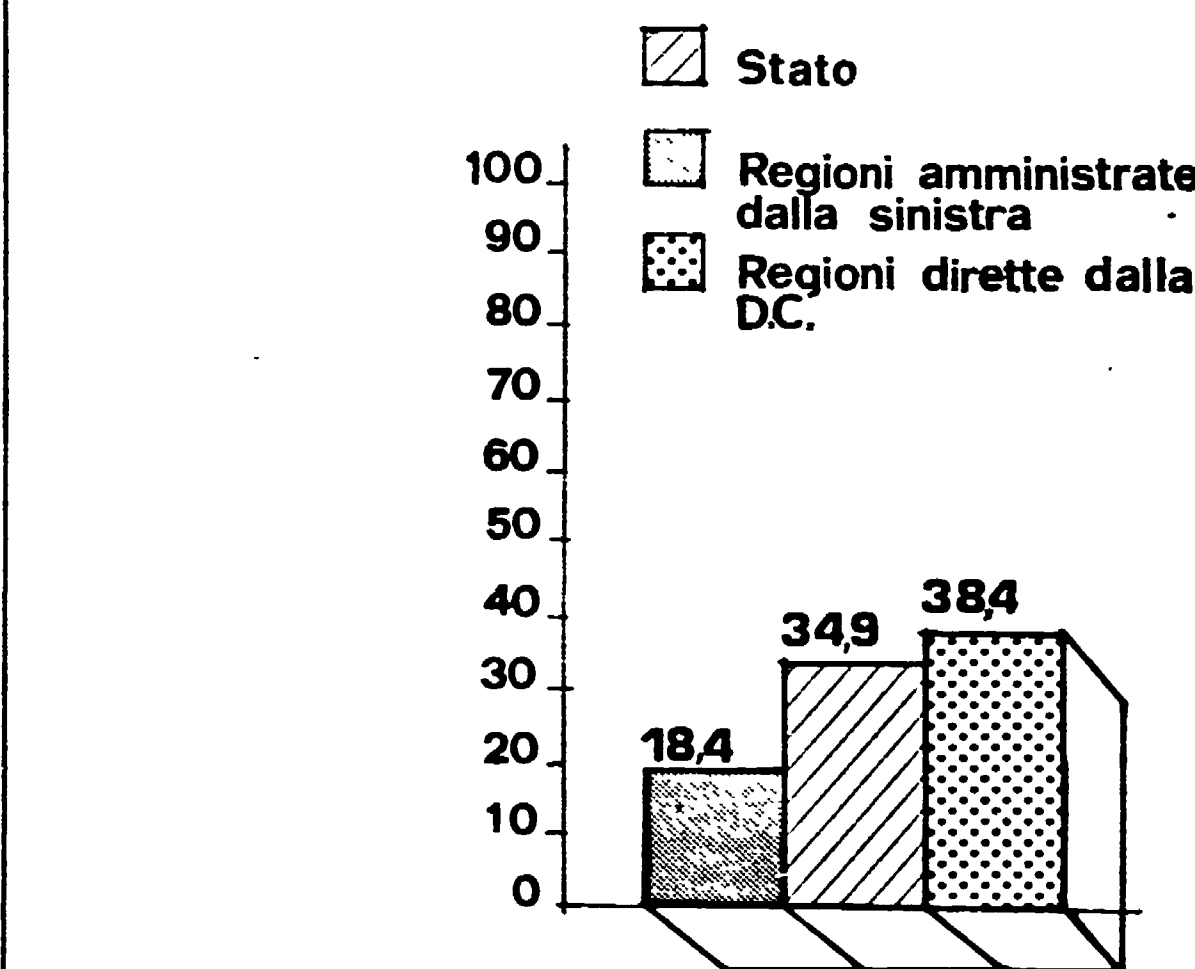
I residui passivi (somme non spese) delle Regioni dirette dalla DC



delle Regioni dirette dalle sinistre



e a confronto



Asili nido

REGIONI AMMINISTRATE DALLE SINISTRE	REGIONI DIRETTE DALLA DC
Piemonte 153	Lombardia 221
Liguria 78	Veneto 92
Emilia 294	Marche 21
Toscana 162	Emilia 21
Umbria 51	Toscana 21
Lazio 163	Molise 52
	Campania 52
	Puglia 23
	Basilicata 8
	Calabria 8
TOTALE 901	TOTALE 430

Consultori pubblici

REGIONI AMMINISTRATE DALLE SINISTRE	REGIONI AMMINISTRATE DALLA DC
Piemonte 136	Lombardia 58
Liguria 31	Veneto 27
Emilia 170	Marche 7
Toscana 182	Abruzzo 25
Umbria 93	Molise 1
Lazio 93	Campania 15
	Puglia 4
	Basilicata 19
	Calabria 3
TOTALE 572	TOTALE 190

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 imbastita 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 Andreotta alla Commissione parlamentare per le questioni regionali che ha svolto un'ampia indagine sui rapporti tra Stato e Regioni. Andreotta ha in effetti 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 30,3 per le Regioni a statuto ordinario. E' stato già osservato che tale calcolo non è corretto. Nella voce «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'83% dalle spese correnti: è difficile tenere in cassetto le somme destinate agli stipendi.

Detto questo, c'è da aggiungere che lo stesso Andreotta non 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 lavori scorsi ma è rimasto praticamente inedito. Non è un caso. Contiene un'incalzante atto di accusa contro gli orientamenti politici del governo democristiano attuale e della politica che in questi anni la DC e tutte le forze legate da 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 dice 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:

Perché non si parla di questa indagine

1 Gli organi centrali dello Stato — non hanno indicato obiettivi di programmazione generale con i quali si possa riacordare la programmazione regionale. C'è stata per di più la «mancata attuazione dell'ampio programma di riforme legislative previste» (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.). Al contrario «vengono assunte dal governo e dal Parlamento misure modificative 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».

La vecchia burocrazia impone il suo stile

2 Agli indirizzi di programmazione generale si sono sostituiti «piani di settore», che, «pur svolgendo un ruolo promozionale di indubbia importanza hanno avuto esiti incoerenti». Detti 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.

3 La situazione politica — quadro legislativo, orientamenti e instabilità dei governi nazionali — è tale che lo

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 minuzioso, 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».

Il ministro Andreotta non dice la verità

4 La formazione dei residui passivi, — e qui si smentisce il ministro Andreotta — «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 minuziosi vincoli e dalle complesse procedure previsti 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, subiscano processi di burocratizzazione». E' vero che «la setto-

Ci sono Regioni che «danno l'esempio»

Nel Sud la Cassa è da abolire

rialità 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 indirizzo della Regione, superando la tendenza a trasformare gli assessorati in tanti piccoli ministeri con tutti i loro difetti».

6 Per i motivi generali citati si chiede praticamente l'abolizione della Cassa del Mezzogiorno, simbolo di clientelismo e di inefficienza nella spesa: «Quanto alle risorse impiegate dall'intervento straordinario della Cassa del Mezzogiorno, che potrà assumere le funzioni di un'agenzia al servizio delle amministrazioni pubbliche, sia centrali che regionali e locali, come pure gli interventi nelle «aree depresse» del Centro Nord, essi vanno ricondotti, anche in vista della scadenza del 31 dicembre 1980, alle procedure normali della finanza regionale e locale».

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.