

Il Lazio verso le elezioni

Nel regno dei ministeri il decentramento è una chimera
Mortificate le funzioni di programmazione
previste dalla legge istitutrice degli enti del 1970
Ma c'è chi si crogiola nel ruolo di «play maker» dei soldi

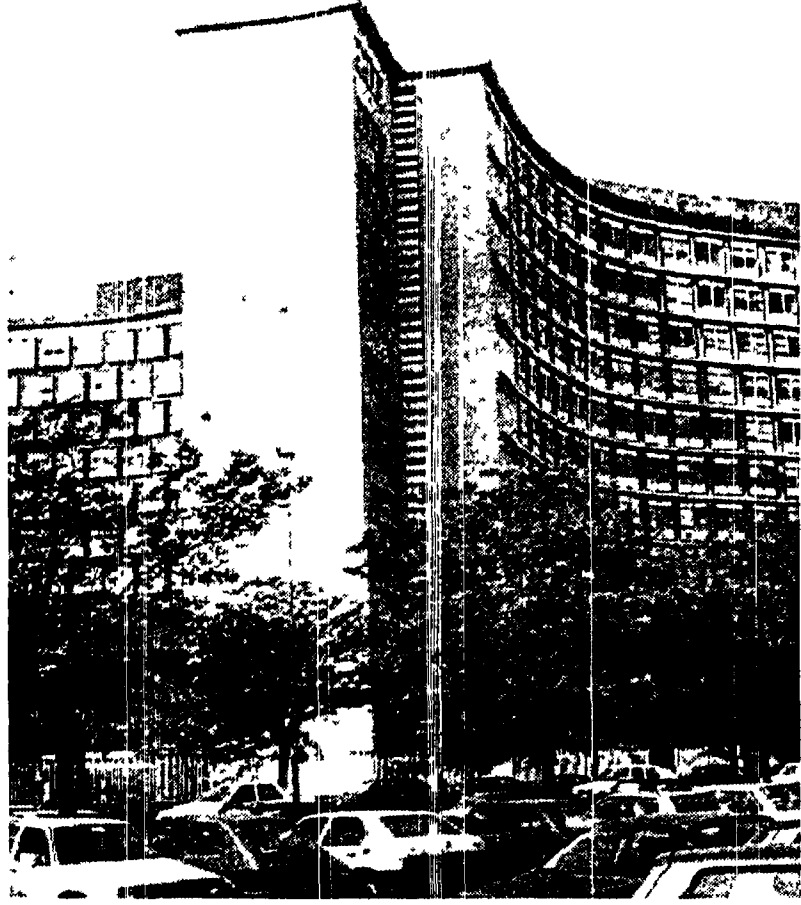
L'autonomia con le gambe corte

A venti anni dalla loro istituzione sono in molti a denunciare il fallimento delle Regioni. I motivi? Resistenze da parte dello Stato restio a trasferire «quote di potere», e da parte degli enti locali, che temono il controllo ravvicinato del nuovo ente. Ma gli amministratori regionali hanno accettato di buon grado il decadimento delle Regioni a semplici dispensatori di denaro pubblico. E il Lazio? Dieci anni di pentapartito

GIAMPAOLO TUCCI

Riforma tradita abortita o mancata. A venti anni dall'istituzione delle Regioni gli slogan sul cattivo funzionamento della maggior parte di esse si sprecano. Tutti però spiegano troppo perché quasi niente. La logica che sta dietro l'istituzione (1970) è concezione (articoli 111 e 115 della Costituzione) delle Regioni è apparentemente semplice. In precedenza il governo locale in Italia era impiantato su due livelli: quello comunale e quello provinciale. Tra lo Stato e gli enti locali una sorta di fatto di incompiuta fusione, eccitata. Con il nuovo ordinamento si voleva rivitalizzare il sistema creando un organismo in grado di rispondere a quelle esigenze che i comuni provinciali e lo Stato non potevano risolvere per ragioni di dimensioni territoriali. Dietro la grande utopia della fine dello Stato centralizzatore l'approdo alla «Repubblica delle autonomie». Ventidue anni di atti si poi nel 1970 il grand balzo. Sono istituite 20 regioni che negli anni successivi si danno statuti autonomi (poi approvati con leggi dello Stato). Cosa sono questi «enti autonomi con propri poteri e funzioni fissati nella Costituzione»? Sulla

avrebbe significato la fine. Se l'agricoltura è regionale che cosa a fare un ministero dell'Agricoltura? E i lavori pubblici? Da parte dei Comuni è auspicabile che un organo regionale (il Coreco) eserciti un controllo su tutte le decisioni prese da giunta e consiglio? O che in caso di «conflitto» su una questione urbanistica spetti alla Regione l'ultima parola? Il risultato è stato che le regioni, invece di decidere autonomamente sono diventate l'ultimo anello di una catena decisionale. Decidono sì ma nell'ambito di principi fissati dallo Stato di direttive ministeriali. L'assenza programmatica ha impedito che le Regioni trasferissero ai Comuni (come suggeriva la Costituzione) le competenze puramente amministrative. Insomma, le regioni sono diventate puri enti di gestione, veicoli di spesa. Dispiace agli amministratori regionali una situazione del genere? Non pare proprio. Basti pensare che, invece di lottare per ottenere autonomia finanziaria continuano a ricevere l'80% dei loro finanziamenti dallo Stato. Insomma, molti soldi, poche idee e nella maggior parte dei casi nessuna voglia di farsele venire. E la Regione Lazio? «Un tipo di governo assessoriale» rinchiuso nell'ordinaria gestione. Scorrendo le pagine dei convegni dedicati alla Regione Lazio è questa una delle definizioni che ricorrono più spesso. Che significa? Che la Regione ha rinunciato nei fatti alla sua funzione di indirizzo generale capace di coordinare le amministrazioni locali per ridursi a una sorta di grande mano del



Tra meno di un mese si vota per le amministrative: la sede della Regione

Poteri, controlli regole e competenze

FABIO LUZZINO

Il 7 giugno 1970 lo Stato italiano è entrato nell'era delle Regioni. Negli anni successivi il Parlamento ha definito le attribuzioni del nuovo ente. Ma il primo passo è stato lo Stato che le Regioni si sono date come disposto dall'articolo 123 della Costituzione. Dopo la delibera costituzionale del Consiglio regionale la maggioranza assoluta dei suoi componenti la giunta deve approvare la legge statale. Gli Statuti ordinari devono rispettare la Costituzione ed essere in armonia con le leggi della Repubblica. Stabiliscono le norme relative a l'organizzazione in tema della regione e regolano l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione nonché la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. Le norme statutarie sono derogabili da parte di leggi regionali successive dato il procedimento rafforzato in base al quale esse si formano e non possono essere modificate neppure da leggi statali ordinarie. Sono quattro i settori di competenza regionale: l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa, i servizi sociali, lo sviluppo economico e l'assetto e l'utilizzazione del territorio. Le Regioni godono in proprio di autonomia legislativa possono cioè approvare leggi. Gli organi fondamentali della Regione sono il Consiglio la giunta e il presidente. Il Consiglio regionale è l'organo collegiale primario in tutte le Regioni cui è conferito il potere legislativo e regolamentare in massimo grado. Il numero dei membri varia in base alla popolazione: 80 se il numero di abitanti supera i 6 milioni, 60 oltre i 4 milioni, 50

Intervista a Augusto Barbera, esperto di diritto costituzionale

«Il centralismo ha seppellito il rinnovamento istituzionale»

L'istituzione delle Regioni? Una riforma tradita. Secondo Augusto Barbera, presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sono due i grandi obiettivi mancati in questi venti anni: la programmazione e il rinnovamento del sistema politico. «Tutto è stato bloccato dalla struttura centralistica dei partiti e dal sistema elettorale adottato». Il Lazio? «Bisogna creare una vera e propria città-Regione».

Quale funzione avrebbero dovuto svolgere le Regioni, secondo la Costituzione? Avrebbero dovuto rappresentare lo strumento per un'incisiva riforma dello Stato. Invece hanno finito per essere un livello in più che si è inserito nel vecchio corpo burocratico-corporativo «strette fra apparati centrali non riformati e amministrazioni locali rimaste ai modelli pre-unitari» hanno finito per rappresentare un corpo estraneo da espellere progressivamente o di inglobare nelle vecchie pratiche. Ma lo stesso disegno costituzionale aveva dei limiti. Le Regioni avrebbero dovuto avere voce in Parlamento in una delle due Camere e inoltre avrebbero dovuto inserirsi all'interno di istituzioni di governo complessivamente forti. Per capirci: istituzioni di governo forti presuppongono entità decentrate forti verso cui decentrare molte funzioni. Un potere centrale debole frantumato, non può sopportare senza gravi squilibri istituzioni regionali forti. Insomma un vero e proprio fallimento? Non parlare di fallimento se mai di obiettivi mancati o raggiunti solo in parte. Due di questi sono la programmazione e il rinnovamento del sistema politico. La programmazione regionale è però impossibile se a monte non ci sono coerenti politiche di programmazione nazionale. Il rinnovamento del sistema politico è stato bloccato dalla struttura centralistica dei partiti e dal sistema elettorale adottato.

Quale forma di governo e che tipo di sistema elettorale per rivitalizzare le Regioni? Un sistema elettorale basato in parte su collegi uninominali o innominali (è la proposta del professor Silvestri), più un certo numero di consiglieri eletti su base regionale. Bisogna insomma superare il voto di preferenza, che è fonte di corruzione e il collegio provinciale che porta alla spartizione di risorse tra province e non alla programmazione regionale. Bisogna inoltre consentire al corpo elettorale di pronunciarsi direttamente sul consiglio e sul presidente della Regione. I elettori deve poter scegliere tra programmi e schieramenti alternativi. La situazione della Regione Lazio è anomala rispetto a quella delle altre regioni? Sì perché si trovano a convivere una regione debole per scarsa identità storico-culturale e una città forte per opposti motivi. La presenza di 44 consiglieri eletti nella provincia di Roma sui 60 del consiglio regionale non può non creare difficoltà sia alla Regione sia al Comune. Delle due l'una o riequilibrare tale rapporto o andare a delle scelte più radicali. Per esempio, perché non pensare a una vera e propria città-regione, che comprenda l'attuale provincia di Roma più la zona a nord della provincia di Latina (Aprilia, Pomezia, Terracina) e la zona a sud della provincia di Viterbo? Mi rendo conto che si tratta di un problema delicato ma non si può sfuggire a una duplice esigenza: semplificare le istituzioni (troppi livelli oggi: Regione, Provincia, Comune, capoluogo circoscrizione) e tentare di ridare identità a una Regione. In ogni caso sono da respingere i tentativi ricorrenti di democristiani e socialisti di espropriare il Comune e la Regione trasferendo ai ministeri gli interventi per Roma-capitale oppure il tentativo di valorizzare il ruolo dei prefetti delle province metropolitane. Le soluzioni (adottate alla Camera) della città-metropolitana sono solo un primo passo.



Augusto Barbera



Angiolo Marroni

Intervista a Angiolo Marroni, vicepresidente del consiglio regionale

«Una giunta pigliatutto che ha immiserito il suo ruolo»

«Un ente di gestione assessoriale». È questa la definizione che della Regione Lazio dà il comunista Angiolo Marroni, vicepresidente del consiglio regionale. La «denuncia» del malgoverno di pentapartito la giunta si sottrae al controllo del consiglio, non rispondendo a interrogazioni e interpellanze, rinuncia ai suoi compiti di programmazione, non coinvolge Province e Comuni nel governo del territorio.

Da più parti si parla di fallimento delle politiche regionali. Vale anche per la Regione Lazio? In parte sì. Gli ultimi nove anni sono stati caratterizzati da una forte involuzione, non si è realizzato il processo delle deleghe, quel sistema cioè che trasferisce dalla Regione ai Comuni una serie di funzioni e competenze. Il pentapartito ha fatto della Regione un ente di gestione «assessoriale» sottomesso alla volontà centrale e a quella capitolina. Può spiegare in concreto che significa? In pratica la Regione ha rinunciato ai suoi compiti di indirizzo trasformandosi in un veicolo di spesa. Si è limitata a gestire e trasferire soldi dallo Stato agli enti locali. E il consiglio? Quale controllo ha esercitato sull'attività della giunta? I rapporti tra giunta e consiglio sono stati molto conflittuali. Il Pci ha tentato di esaltare la funzione del consiglio nella sua attività legislativa e di controllo dell'esecutivo. Ma l'esecutivo si sottrae di continuo a questo controllo. In che modo? Per esempio non rispondendo alle interrogazioni e alle interpellanze non discutendo le mozioni. Spesso non partecipando fisicamente alle sedute. L'assenteismo è molto diffuso soprattutto nel consiglio. La giunta ha emesso 10.000 delibere nel corso dell'ultimo anno. Il consiglio, invece, pare che legiferi sempre meno. C'è una tendenza molto forte a governare mediante delibere molto spesso di competenza della giunta per cui il consiglio non ha a un potere di intervento. D'altra parte, anche il consiglio è spesso cederato da compiti che non gli spetterebbero o vara leggi poi svuotate nella pratica dall'esecutivo. Questo perché non è stata fatta alcuna funzione agli enti locali, Comuni e Province. Per esempio alle Province potrebbe essere affidata la formazione professionale, l'approvazione degli strumenti urbanistici, alcuni servizi nell'ambito dell'agricoltura. Per il pentapartito significherebbe però perdere potere. A quanto ammonta il bilancio annuo della Regione? Quest'anno 14.000 miliardi. Bisogna tener conto comunque del fatto che lo Stato non vincolò alla spesa per circa il 90% Gran parte della somma deve essere utilizzata nell'ambito della sanità e dei trasporti. In questo modo l'autonomia decisionale delle Regioni viene ridotta di molto. Il consiglio può controllare come la giunta impiega questi finanziamenti? Il controllo è molto debole. Si dà poca importanza al bilancio di rendiconto che serve a capire come sono stati spesi i soldi. Viene privilegiato invece il bilancio di previsione. I controlli esercitati dall'esterno sulla Regione ad opera del governo e del commissario di governo sono quasi sempre di tipo formale. Puoi decidere di costruire un ospedale se le carte sono in regola il provvedimento viene approvato. Conta poco se poi invece di 4 anni ne impieghi 25 o spendi trenta miliardi invece di 5. Perché non funzionano le istanze esterne di controllo? Oscillano tra la violazione dell'autonomia della Regione e il permissivismo motivato, nella maggior parte dei casi da ragioni di appartenenza politica.

Storia istruttiva del valzer dei finanziamenti

Nei forzieri della Pisana entrano 15 mila miliardi l'anno. I tre quarti della torta vengono «mangiati» da sanità e trasporti. Agli altri settori restano le briciole anche perché il gruzzolo non utilizzato nell'89 ha raggiunto i 7.000 miliardi. «La spesa regionale non è trasparente» denuncia il Pci. Sotto accusa appalti, collaudi, controlli e lentezza burocratica. Una palude in cui l'Italstat, tra gli altri, detta legge.

ROSSELLA RIPERT

Racimola soldi dallo Stato incassata la somma dovuta per i propri tributi aggiunge i miliardi di vendite patrimoniali e alienazioni di beni e mutui. Poi tira le somme e scopre di avere un budget di 15.713 miliardi. Non sarà la più ricca d'Italia ma la Regione Lazio ha soldi da spendere. Aperti i forzieri dove vanno a finire i contributi regionali? Mentre un gruzzolo consistente resta congelato (ben 7.000 miliardi nell'89 non sono diventati né opere né cantieri restando inutilizzati) i tre quarti del bilancio regionale finiscono per finanziare la sanità e i trasporti. Due settori che fanno la parte del leone «mangiando» soldi non solo per funzionare le strutture pubbliche. Gli ospedali o l'Acotral

non sono infatti gli unici beneficiari dei finanziamenti regionali. Una fetta consistente della torta finisce nel piatto delle strutture ospedaliere private convenzionate o, per quanto riguarda i trasporti, nelle tasche di ditte che organizzano brevi linee di trasporto in concessione nel territorio regionale. Una spesa sconosciuta. Per la sanità la Regione non è nemmeno in grado di utilizzare l'osservatorio epidemiologico che potrebbe invece indirizzare i finanziamenti. Una spesa essenzialmente ospedaliera che lascia ben poco alla prevenzione. Gettata alle ortiche la programmazione messa in soffitta il coordinamento tra gli assessori la giunta spende in ordine sparso. Ogni assessore si comporta come un minimi

stero completamente incomunicabile con gli altri. Ognuno si muove per conto suo senza nessun controllo collettivo. Chiusi in giunta gli assessori aprono i rubinetti dei finanziamenti scavalcando il controllo del consiglio regionale. Invochando la legge approvano delibere al di sotto di 100 milioni magari per un punto di centesimo o danno il placet a finanziamenti più consistenti assumendoli come atti di propria competenza. Maglie di controlli inconsistenti. Buchi neri che rendono la trasparenza una vera chimera. Tra le venature profonde che incrinano la casa di vetro della Pisana l'intricata giungla degli appalti. Acquedotti lavorati nei porti appalti per gli ospedali o per il risanamento della valle de Sacco ripascimento delle spiagge o manutenzione rifornimenti o vigilanza il metodo di scelta delle ditte è prevalso sempre e cioè quello della concessione o della licitazione privata. Metodi superati - spiega Petrucci - vitelloni con sigillare regionali del Pci uscente - che non garantiscono né la trasparenza né le pari opportunità tra i privati. Favoriscono solo corrotte politiche imprenditoriali che non aiutano il mondo delle imprese e Angiolo Marroni vicepresidente del consiglio regionale uscente incalza. «Metodi di guerra non rassicurano che mortificano le piccole imprese costrette a vivere in un sistema di subappalti in cui le imprese partecipano in testa la fanno da padrone. A finire sotto le usate sono an-

che i sistemi di collaudo. Non c'è nessun albo di collaudatori figure preziose per la verifica della fattura finale di un'opera costata magari miliardi. Controlli spesso formali assistenza legale e consulenze date in appalto ad esecutori mortificando gli uffici legali e le competenze professionali della Regione per il Pci si annida anche qui il tarlo che distrugge la trasparenza della spesa. Poi c'è la lentezza burocratica l'assoluta incertezza nell'erogazione dei finanziamenti - aggiunge Vitelli - autotrasportatori agricoltori contadini tutte le categorie che per legge hanno diritto a sovvenzioni una volta fatta la richiesta devono mettersi in paziente attesa. Qui annida il clientelismo qui si consuma lo scartabio tra diritti e favori. Clientele e mance. A pioggia in un solo anno la giunta regionale ha tirato fuori dai portafogli 9 miliardi per finanziare studi e ricerche. Il 29% degli incarichi premia professionisti singoli molto spesso le ricerche sono comprate già fatte a scatola chiusa. Il 40% di queste delibere sono state varate in gran fretta nelle ultime sedute di dicembre a soli tre mesi dalla fine della legislatura. Nemmeno il presidente Lanci è stato parlo di regalare nel solo 1989 ha speso 850 milioni per l'acquisto di litografie e libri 822 milioni per iscrizioni pubbliche ha dato 435 milioni a enti vari e il miliardo e 500 milioni per contributi per promozione locale manifestazioni e mostre.

