PARTITO COMUNISTA ITALIANO
COMITATO REGIONALE DEL LAZIO

COMUNICAZIONE

Leda Colombini

Decentramento regionale e sviluppo delle autonomie locali

BILANCIO E PROSPETTIVE DELL'AZIONE DEI COMUNISTI
ALLA REGIONE E NEGLI ENTI LOCALI

ROMA - TEATRO CENTRALE - 16 MARZO 1977

128

Ad ormai un anno di distanza dall'assunzione di responsabilità di governo alla Regione e in molti Enti locali ed a 7 mesi di governo del Campidoglio e della Provincia di Roma è indispensabile un momento di riflessione comune del Partito su questa importante e, per tanti versi decisiva esperienza. Obiettivo di questa nota è fornire elementi di informazione e di valutazione per contribuire ad individuare difficoltà, punti di forza per migliorare, rafforzare o correggere, là dove è necessario, la nostra attività, per rendere piú incisiva la nostra azione di governo e di lotta.

Punto decisivo, anche per una verifica piú complessiva, è l'esame degli atti compiuti e di quelli che restano da compiere per fare avanzare nella Regione un reale processo di programmazione e di coordinamento degli interventi tra i vari livelli istituzionali: l'ampliamento del decentramento amministrativo, una sempre piú vasta partecipazione popolare alle scelte, al controllo ed alla realizzazione dell'intervento pubblico.

Va tenuto presente che il convegno si svolge mentre il Parlamento ha definito il testo finale del decreto sulla finanza locale per le esposizioni « a breve » e mentre è in atto nel Paese un dibattito e uno scontro piú generale sulle misure economiche (costo del lavoro, investimenti, ecc.) per far fronte alla drammatica crisi che travaglia il Paese.

Inoltre, il convegno si tiene mentre la Giunta Regionale sta sottoponendo a verifica e a confronto in tutta la Regione il programma di sviluppo per il Lazio (1977-1981).

In questo quadro, il nesso tra decentramento regionale, programmazione e sviluppo delle autonomie locali è strettissimo.

Soltanto una profonda modifica del modo di essere e di operare della Regione può liberare tutte le energie e le potenzialità contenute nel sistema delle autonomie e realizzare davvero il cambiamento necessario per far uscire dalla crisi la Regione e il Paese.

A questo obiettivo di grande rinnovamento si è dedicata la Giunta della Regione e la maggioranza che la sostiene.

Rapporti tra la Regione e gli Enti Locali

Fino al 15 giugno 1975, i rapporti tra la Regione e gli Enti Locali sono sempre stati occasionali, frammentari, disorganici, spesso antagonistici.

Si è andata affermando, nella pratica, una concezione della Regione e del suo ruolo, quale quella di un Ente di mera gestione.

Questa visione, miope e antistaturaria, ha trovato nella DC del Lazio un convinto e tenace esecutore, mentre il PCI, le altre forze democratiche regionaliste, hanno lottato per affermare un ruolo della Regione qual'è disegnato dalla Costituzione e cioè di ente eminentemente politico e legislativo, di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di stimolo verso gli Enti Locali.

L'errata concezione della funzione della Regione, che la DC ha imposto per lunghi anni, ha provocato guasti profondi.

Basti pensare all'assenza di ogni intervento serio della Regione nel settore dei controlli sugli atti degli Enti locali, dove si è venuto a creare un vero e proprio « corpo separato » con poteri e autonomia praticamente privi di verifica e di coordinamento da parte della Regione stessa.

Dagli Enti locali viene una protesta profonda contro tendenze illegittime e prevaricatrici dei « controlli ».

Vi è stato, inoltre, un totale disinteresse della Regione nel settore della finanza locale che tanto preoccupa gli amministratori locali. A tutt'oggi ancora non è completamente conosciuta la reale situazione finanziaria degli Enti locali della Regione. In realtà la Regione non ha mai, nel passato, affrontato organicamente, il tema della finanza locale e cosí, soprattutto gli Enti locali minori sono stati abbandonati a sé

129

stessi; soltanto con l'amministrazione democratica si sono avviate le prime iniziative di coordinamento in questo campo tra la Regione e le cinque Provincie del Lazio e le prime iniziative per la modifica del sistema bancario che opera nella Regione.

La stessa realizzazione del trasferimento agli enti locali di attività amministrativa, mediante la delega, è stata assai limitata ed ha iniziato a registrare significativi passi innanzi dopo il 15 giugno, in alcuni settori specifici d'intervento, con le leggi sulla edilizia scolastica e per le opere pubbliche.

Come è ovvio la mancata attuazione della « delega » ha caricato di attività amministrativa, anche minuta la Regione sottolineandone l'aspetto di ente gestionale e non quello legislativo. In altri casi, invece, il trasferimento di compiti con deleghe parziali e limitate, tende ad addossare responsabilità nuove agli Enti locali, senza fornirli delle necessarie risorse e dei necessari strumenti, mentre le decisioni finali restano alla Regione.

Il rischio di nuovi accentramenti a livello regionale diviene cosí reale. Tali rapporti tra Regione ed Enti locali, sono andati, dopo il 15 giugno, costantemente migliorando anche se il cammino percorso, in termini di metodo di lavoro e di decisioni operative emanate per ottenere tale miglioramento, non deve nascondere le difficoltà ed i limiti tuttora esistenti, gli ostacoli da superare, gli obiettivi da raggiungere con estremo impegno.

Né d'altra parte può essere ignorato che, in ogni caso, la Regione si è trovata ad operare ed opera in un sistema nazionale di finanza pubblica, di controlli e di decentramento, che è imposto dai governi nazionali, e che fa della stessa Regione una vittima di logiche accentratrici ed autoritarie (vedi mancata attuazione della legge n. 382), di controlli assurdi e prevaricatori (vedi attività del Commissario di Governo nel Lazio), di chiusure finanziarie insensibili ai bisogni delle popolazioni ed al rilancio dell'economia.

Programma regionale di sviluppo ed Enti Locali

Come è già stato ricordato proprio in questi giorni si sta concludendo la verifica ed il confronto in tutta la Regione tra gli Enti locali sul programma regionale di sviluppo 1977-1981.

Premessa indispensabile a questo qualificato atto della Giunta sono stati altri due atti fondamentali, già approvati dal Consiglio: la delimitazione territoriale del Lazio in 19 comprensori economico-urbanistici intesi come « ambiti unitari ed integrati del territorio alla cui pianificazione e programmazione provvedono, per delega, le Amministrazioni locali riunite in Consorzio »; e la nuova legge di riforma della contabilità regionale che per la prima volta consente l'adozione di bilanci poliennali.

È, quindi, un reale processo di programmazione che si è messo in moto nella visione di una politica organica di interventi cosí come indica lo Statuto regionale e come richiede la situazione economica che attraversiamo, che non sopporta piú la polverizzaizone delle risorse, gli interventi disarticolati rispondenti a spinte municipalistiche o peggio ancora clientelari.

Spingere avanti questo processo non è né semplice, né facile. Gli ostacoli sono grandi e di vario tipo.

I piú gravi sono certamente: l'enorme insufficienza di fondi; l'assenza di una programmazione nazionale che dia punti di certezza e l'attuale verticistica, burocratica, insufficiente organizzazione dello Stato che contiene una miriade di Enti inutili, fonte di sprechi e di sperperi.

Ecco perché è inscindibile il nesso tra risanamento economico e riforma dello Stato per operare il cambiamento di cui ha bisogno il Paese.

Pur in assenza di una programmazione nazionale le Regioni possono contribuire tuttavia alla definizione di un quadro programmatico nazionale indicando alcune scelte di fondo e obiettivi operativi piú ravvicinati essenziali allo svolgimento della funzione regionale.

130

Proprio in questa situazione è esigenza prioritaria fare scaturire la programmazione dal basso, in un rapporto di confronto dialettico con tutte le forze politiche, sociali e culturali.

Ma questo obiettivo è raggiungibile soltanto se si fa perno sugli Enti locali, sulla loro partecipazione democratica, nell'esaltazione del loro ruolo nell'individuare le soluzioni, nel controllarne l'esecuzione, nel contribuire a realizzarla, il tutto in un nuovo e democratico rapporto tra di essi e la Regione, al di sopra di ogni spinta localistica e di ogni visione amministrativa regionalistica di stampo « federativo ».

Non c'è dubbio che alla luce di queste esigenze di partecipazione davvero positiva è stata la scelta della Provincia di Roma di organizzare la consultazione del programma regionale di sviluppo a livello comprensoriale, facendo vivere ai Comuni, alle Comunità Montane e alle Università Agrarie, una prima concreta esperienza di partecipazione alla definizione del progetto di programma nell'ampiezza territoriale e nella problematica del comprensorio. Non c'è dubbio che l'iniziativa della Provincia di Roma, d'intesa con la Regione, rappresenta un valido e concreto esempio di proficuo rapporto di collaborazione tra i vari livelli istituzionali elettivi.

Nel resto della Regione, le consultazioni per Provincia non hanno dato lo stesso apporto che è venuto dalla Provincia di Roma e non hanno fatto sperimentare in campo aperto la validità del comprensorio così come è stato definito dalla Regione.

Dalle prime risultanze del confronto sul programma, si può già dire che non ha giovato all'informazione ed alla consapevole partecipazione al dibattito l'avere, nei fatti, discusso solo del progetto di programma e non anche del bilancio poliennale che della programmazione è strumento finanziario operativo.

Ora un primo bilancio di questa consultazione, ha tuttavia confermato la giustezza della scelta, che il Partito sostiene con forza, di fare degli Enti locali i protagonisti, gli artefici della programmazione.

Ebbene l'invito alla collaborazione tra più Comuni di una zona, all'intesa con la Regione e la Provincia a ragionare in termini comprensoriali, a calare la realtà della zona nelle linee del programma regionale di sviluppo, a individuare scelte da privilegiare prioritariamente, a non soggiacere a spinte municipalistiche, si può già dire, che è stato accolto dagli amministratori locali consultati.

Si tratta ora di ritornare a consultazioni comprensoriali per sottoporre ad esse la scelta dei progetti operativi e per ricevere le ulteriori indicazioni in rapporto a tali progetti.

Questa è l'unanime richiesta che è venuta dagli Enti locali consultati, soprattutto in Provincia di Roma e dalla stessa amministrazione provinciale di Roma, questa richiesta, sostenuta anche da ordini del giorno sottoscritti unitariamente a livello comprensoriale, deve essere accolta se si vuole davvero contribuire a sviluppare una coscienza comprensoriale in tutti gli amministratori locali, nelle forze politiche, sociali e culturali del Lazio.

In rapporto al programma regionale di sviluppo particolarmente importante è l'indicazione, di giungere a bilanci consolidati dei fabbisogni e delle necessità dei singoli comprensori.

A tale scopo è particolarmente significativa (già questa si sta facendo da parte delle Provincie del Lazio), l'individuazione dei fabbisogni per l'edilizia scolastica e le opere pubbliche, mediante diretti e capillari accertamenti attuati con propri strumenti tecnici presso ogni Comune.

Se l'individuazione di tali fabbisogni risponde certamente alle esigenze derivanti dall'obbligo di attuazione delle due leggi regionali di delega nel campo della pianificazione scolastica e delle opere pubbliche, essa risponde altresì all'esigenza più generale che per ogni comprensorio si giunga a bilanci consolidati di necessità alle

131

quali far fronte con scelte programmate democratiche e con un razionale e rigoroso uso delle risorse.

Finanza locale

Per fare degli Enti locali i protagonisti della programmazione, un presidio fondamentale della democrazia, il centro del confronto e della ricerca del consenso nel pluralismo, è necessario che sia definitivamente risolta la grave situazione finanziaria in cui si dibattono.

L'indebitamento degli Enti locali ha raggiunto proporzioni enormi.

Nel Lazio la situazione delle Provincie e dei Comuni è forse piú drammatica che altrove; in effetti per il solo 1976 i disavanzi da finanziare con mutui passivi ammontano a complessivi 945 miliardi, occorre però approfondire l'esame per conoscere piú dettagliatamente la situazione finanziaria e amministrativa di tutti gli Enti locali della Regione; a tale scopo l'Assessorato ha impostato il rilevamento della situazione economica, finanziaria, amministrativa di tutti gli Enti locali della Regione.

Si calcola che per ciascun abitante del Lazio la quota di mutuo per l'anno 1976 è stata mediamente di 192.000 lire.

In pratica le entrate che lo Stato eroga per i tributi soppressi sono appena sufficienti a far fronte alle rate di ammortamento dei mutui fin qui contratti, per cui non si copre nemmeno il pagamento degli stipendi al personale ed anche il minimo intervento — sia pure di carattere ordinario — può essere soddisfatto solo ricorrendo all'indebitamento.

Il ritardo, poi, del Governo, nell'erogazione dei mutui, dato l'attuale costo del denaro, è divenuto una delle cause fondamentali del dissesto finanziario: infatti gli Enti locali in attesa dei mutui si sono indebitati con le Banche per soddisfare le impellenti necessità (su 10.000 miliardi che devono avere dalla Cassa DD.PP. in un anno vengono pagati 2.500 miliardi di interessi passivi).

È del resto ormai abbastanza noto che il Comune di Roma paga un miliardo al giorno di interessi sui debiti contratti.

Ad un primo esame di tale situazione emerge con evidenza il forte divario tra l'assetto finanziario della Capitale e quello dell'intera Regione, il Comune di Roma, infatti, con circa tre milioni di abitanti presenta, sempre per il 1976, un disavanzo di 757 miliardi; l'insieme dei 375 Comuni e delle 5 Provincie della Regione, con circa due milioni di abitanti, presentano un disavanzo di 188 miliardi. Divario che ha le sue origini nel distorto e caotico sviluppo economico e urbano a Roma e al Paese negli ultimi trent'anni.

L'accumularsi dei debiti per estinguere altri debiti ha aperto la « perversa » spirale dell'indebitamento che ha finito per mettere gli Enti locali nella impossibilità di erogare i servizi cui sono obbligati.

Siamo giunti al punto che già dal dicembre scorso, diversi Comuni, hanno dovuto ricorrere ai « fondi indisponibili » per poter pagare gli stipendi ai dipendenti.

Siamo all'assurdo che gli amministratori locali, per far fronte ai loro doveri, già da tempo lavorano al limite della legalità amministrativa e corrono, ora, il rischio di essere perseguiti pagando di persona.

Le cause di questa insostenibile situazione sono anch'esse largamente conosciute e condivise e sono da ricercare innanzi tutto nella direzione centralistica e antiautonomistica della economia e dello Stato.

Una direzione centralistica che seguendo ben determinati interessi ha sconvolto il tessuto produttivo del Paese dando vita a quel fenomeno « biblico » delle migrazioni di massa, che da un lato hanno acutizzato la degradazione di intere Regioni, soprattutto nel Mezzogiorno e da noi nel nord del Lazio e dall'altro hanno provocato tumultuose congestioni che hanno portato al limite della ingovernabilità soprattutto le città industriali del nord e la stessa Roma. Tutto ciò con costi umani e sociali terribili

132

di cui soprattutto le donne e i giovani portano il peso ed il segno piú marcato.

Tutto ciò con costi enormi per i Comuni che hanno dovuto pagare per far fronte, in qualche modo, alla domanda di case e di servizi sociali aggravati dai fenomeni di abusivismo edilizio di cui Roma e il Lazio sono esempio macroscopico.

Una direzione accentratrice che ha portato a sottrarre progressivamente risorse e mezzi agli Enti locali.

È stata un'assurda separazione tra finanza locale e finanza centrale e la mancata programmazione dell'economia che hanno prodotto l'attuale drammatica situazione degli Enti locali.

In questa situazione si colloca il noto decreto 17 gennaio 1977, n. 2, relativo al consolidamento dei debiti « a breve » degli Enti locali.

Il provvedimento emanato dal Governo dimostra il suo profondo distacco dalla realtà in cui vivono ed operano gli Enti locali.

La minaccia alla politica degli investimenti e il blocco totale del personale con la completa paralisi erano i due aspetti negativi piú clamorosi.

Con le modifiche apportate dal Parlamento il decreto, pur restando un provvedimento parziale e limitato, si muove pur tuttavia nella direzione di venire incontro alle esigenze degli Enti locali.

Non si annulla piú la delegabilità dei cespiti da destinare al finanziamento di opere pubbliche, si estende l'operazione di consolidamento dei debiti anche alle aziende di trasporto, lo Stato è impegnato ad assicurare la copertura dei ratei se non provvede entro l'anno al consolidamento generale dei debiti degli Enti locali, per il personale il blocco è attestato alla situazione del personale esistente al 31-12-1976, mentre sono state introdotte norme relative ad assunzioni stagionali per esigenze ben delimitate.

L'azione delle forze autonomistiche del Lazio che hanno dato vita anche ad importanti iniziative di lotta (vedi manifestazione regionale indetta il 26-11-76 dalla Lega per le Autonomie e i Poteri Locali), a dibattiti (vedi convegno indetto dall'Ufficio di Presidenza della Regione Lazio del 17-2-1977), nonché numerosi convegni tenutisi nel Lazio da parte di amministratori provinciali e comunali e l'iniziativa del Partito, hanno conseguito un primo significativo successo, ottenendo un provvedimento che rappresenta un primo intervento di una seria politica di risanamento della Finanza pubblica e locale.

A questo primo provvedimento, infatti, devono seguire altri di maggiore portata, cosí come sono stati rivendicati dall'ANCI nel suo convegno di Viareggio e dall'UPI nel suo incontro con il Presidente Andreotti.

Dal problema della finanza locale non può essere disgiunto quello dell'assetto direzionale e amministrativo delle banche che operano come Istituti di credito per gli Enti locali. In particolare, è inconcepibile che gli Enti locali siano, nel Lazio, ancora esclusi dal partecipare all'amministrazione delle Casse di Risparmio di cui sono i principali e fondamentali clienti, mentre vi partecipano industriali, costruttori privati, proprietari terrieri, ecc.

Il Controllo sugli atti degli Enti locali

Se la condizione finanziaria degli Enti locali rappresenta un ostacolo spesso insormontabile alla loro attività, non deve essere sottovalutato anche quello che significa l'attuale esercizio del controllo nel rendere difficile, arduo il lavoro degli amministratori locali.

L'organo regionale di controllo, noto con l'istituzione delle Regioni, risale ad una legge emanata nel lontano 1953 (10-2-1953, n. 62) che risente delle scelte politiche dell'epoca caratterizzate da una chiusura alle autonomie e al decentramento.

In tale quadro l'ordinamento dei controlli si è andato sempre piú rivelandosi contraddittorio e paralizzante, con una crescente

133

tendenza, dopo il 20 giugno soprattutto in quello sugli atti delle Province, a caratterizzazioni in modo ottusamente burocratico ed esasperatamente formalistico.

Si assiste cosí spesso a controlli apertamente vessatori e ad ostruzionismi alla attività degli Enti locali, ad una sorta di insopportabile tutela centralistica verso gli Enti locali fatta anche di ripetuti interventi sugli stessi atti, con il conseguente ritardo nell'attuazione delle delibere, e, quindi, nella risposta positiva alle attese della popolazione; in definitiva, con enorme aggravi di costi a danno dell'amministrazione pubblica.

Tra l'altro su questa situazione, nel Lazio, agisce negativamente la provvisorietà della situazione relativa alla composizione del Comitato regionale di Controllo sugli atti delle Province, quella di alcune Sezioni decentrate per dimissioni di vari componenti supplenti; la controversia con il Commissario di Governo circa la partecipazione in soprannumero dei membri supplenti; la nomina dei segretari, la stessa situazone del personale del Comitato e delle Sezioni.

A tale complessità di problemi la Giunta Regionale ha iniziato a dare risposta sviluppando iniziative pubbliche, un apposito convegno ed elaborando e sottoponendo alla consultazionue degli Enti locali del Lazio un proprio disegno di legge.

Esso garantisce — nel rispetto delle autonomie locali ed in attuazione dell'art. n. 43 dello Statuto e n. 130 della Costituzione — l'esercizio del controllo fondato sui seguenti princípi:

— funzionamento collegiale degli organi contro ogni possibile prevaricazione di carattere presidenziale;

— rapporto democratico e di responsabilità degli organi di controllo con la Regione nella sua massima espressione consiliare;

— snellimento e tempestività del controllo;

— rapporto funzionale degli uffici istruttori con l'organo elettivo di controllo mediante la revisione dell'attuale posizione e funzione dei segretari;

— uniformità di comportamento della intera Regione attraverso l'opportuno coordinamento della attivtià di controllo.

Nella sua impostazione generale, e nelle singole norme, la proposta tende a dare concreta specificazione legislativa ad alcuni princípi che, pur nei limiti della legislazione statale tuttora vigente, costituiscono linee di comportamento degli organi regionali finalizzate a dare maggiore certezza e piú ampie garanzie agli Enti locali anche sotto il profilo del rapporto derivante dall'esercizio del controllo.

Piú in generale si tende a superare il momento dialettico tra controllo ed autonomie nel senso di privilegiare il controllo interno all'Ente stesso riducendo quello esterno ad atti fondamentali e deliberativi.

È ovvio che accanto ad una nuova legislazione regionale è necessario che si abbia presto, da parte del Parlamento una modifica alla cosiddetta legge Scelba n. 62 del 1953.

Una proposta di legge, in questo senso, è stata presentata alla Camera dal nostro Partito.

La pianificazione del territorio

Una condizione per una programmazione democratica è, senza dubbio, che sia risolto il complesso e delicato nodo degli strumenti urbanistici della pianificazione territoriale.

La mancanza di tali strumenti mette gli Enti locali in una condizione di inferiorità e di impossibilità nell'agire concretamente per un intervento razionale nel territorio sia nel campo degli investimenti produttivi, sia in quello dei servizi sociali e culturali prioritari.

Lo stato amministrativo della pianificazione urbanistica comunale del Lazio è molto grave.

Il suo esame mette in luce i ritardi dovuti alle notevoli difficoltà in cui sono costretti ad operare i Comuni, la maggior parte dei quali ha una dimensione demografica

134

e territoriale talmente ridotta da rendere impossibile la dotazione di uffici tecnici ed un efficace partecipazione alla gestione pubblica del territorio, sia dalla lentezza istruttoria degli uffici regionali che risentono di una composizione eterogenea, che solo ora si inizia a razionalizzare con la definizione delle strutture operative.

Al *30 settembre 1976 solo 49 Comuni* sono dotati di Piano Regolatore Generale e 93 di Programmi di Fabbricazione approvati ed adeguati alle prescrizioni della legge 765; quelli non adeguati agli standards urbanistici sono 16 PRG (tra cui quello di Roma per il quale sono in corso la variante generale e una serie di varianti parziali) e 8 programmi di fabbricazione.

I Comuni che hanno i PRG o di Fabbricazione in istruttoria alla Regione erano (sempre al 30 settembre) 146; mentre i Comuni *privi di strumento* urbanistico sono 32.

Se questa situazione viene esaminata alla luce della legge regionale n. 32 che fa obbligo a tutti i Comuni di dotarsi di PRG, di fatto i Comuni privi di strumento urbanistico valido, sono 277 e interessano il 66,5% della superficie ed il 79,4% della popolazione del Lazio.

Questa situazione risulta particolarmente preoccupante anche in considerazione del fatto che, oltre, alla ampia carenza di strumenti urbanistici generali, emerge uno scarso uso della strumentazione attuativa ed una diffusa prevalenza delle lottizzazioni convenzionate rispetto ai piani particolareggiati e ai Piani di Edilizia Economica e Popolare.

Le leggi 167 e 865 del 1971 sono applicate in misura enormemente inferiore al possibile, con la conseguenza che i Comuni non controllano di fatto la gestione del territorio e si verifica un notevole sperpero di risorse finanziarie.

Appare quindi evidente l'urgenza di un rapporto di collaborazione e di assistenza da parte della Regione nei riguardi dei Comuni, al fine di produrre un avanzamento nella qualità e nei modi della pianificazione.

Si tratta in particolare di dare adeguato sostegno tecnico ai Comuni promuovendone anche l'aggregazione per giungere a uffici tecnici consortili e utilizzando anche quelli delle Province; si tratta ancora di far sí che ci sia una unificazione metodologica dei criteri e delle procedure di formazione dei piani per rendere la loro lettura omogenea e semplificare le istruttorie.

Una questione di estrema urgenza e la elaborazione di una normativa urbanistica del territorio agricolo in attesa dei piani di zona.

La scelta compiuta dalle classi dominanti e dalla DC deve essere abbandonato, dell'agricoltura a vantaggio di altre scelte è uno dei motivi alla base del distorto sviluppo economico del Paese e quindi della attuale crisi e la consapevolezza della gravità di questa scelta si va sempre piú diffondendo tra le forze politiche, culturali, sociali del Paese.

A questa linea di abbandono dell'agricoltura si è accompagnata una scelta parallela di saccheggio del territorio agricolo privo di una reale normativa urbanistica.

La stessa teoria urbanistica ha sempre concentrato la sua attenzione nella città concependo il territorio agricolo come uno spazio residuo, dove operare soltanto attraverso un sistema vincolistico generico, per altro ampiamente travolto dalla realtà.

A questo vuoto, a questa assenza di normativa la Regione Lazio deve far fronte colmando ogni ulteriore ritardo cosí che la scelta prioritaria dell'agricoltura, sostenuta nel Programma regionale di Sviluppo, sia coerentemente praticabile anche sotto il profilo della pianificazoine del territorio agricolo.

Enti locali e nuovo assetto istituzionale

1) I COMPRENSORI

L'istituzione dei comprensori è un passo avanti importante per decentrare e programmare, è la condizione preliminare per promuovere e sperimentare nuove forme

135

di aggregazione intercomunale di governo nel territorio per compiere esperienze amministrative e di governo tese a superare sia l'accentramento regionale, sia la dispersione e l'isolamento municipale nella prospettiva di riordino dei poteri locali e di riforma dello Stato.

La Regione Lazio con la legge che li istituisce (12-6-1975, N. 71) e con la delimitazione delle aree sub-regionali (delibera consiliare n. 155 del 18-11-1976) ha creato le condizioni per la costituzione dei Consorzi per l'avvio concreto del processo di decentramento. Sarebbe un errore imperdonabile per tutte le forze politiche democratiche e autonomiste non avvertire i rischi politici che si possono correre se questo processo non si avvia rapidamente.

Bisogna passare senza indugi alla fase di costituzione dei Consorzi tra i Comuni del comprensorio e alla elaborazione degli Statuti.

Il comprensorio (soprattutto nel Lazio il cui tratto principale è dato dall'essere una Regione squilibrata e dalla presenza di Roma Capitale centro delle contraddizioni tra Nord e Sud) deve poter aprire una fase nuova all'impegno e alla iniziativa autonomista per raggiungere il duplice risultato: di superare le lentezze regionali e decentrare agli Enti locali le funzioni amministrative e di gestione, i mezzi ed il personale che se trattenuti impediscono alla Regione — come l'esperienza conferma — di svolgere il ruolo che le compete di programmazione, di legislazione e di promozione della partecipazione; di rimuovere l'angustia municipale che limita fortemente l'azione dei comuni spesso resi all'impotenza non solo dalla gravissima situazione debitoria ma anche dai particolarismi locali e corporativi alimentati e esasperati da anni di malgoverno della DC.

Dobbiamo, insieme, avere consapevolezza che non è semplice, ne facile rimuovere tutto il vecchio nelle cose, nelle idee e nei comportamenti che si sono consolidati nelle istituzioni durante oltre 30 anni di un potere spregiudicato e corruttore ma non c'è altra via perché le istituzioni democratiche possano esprimere, fino in fondo la loro potenzialità creativa e di rinnovamento.

Proprio perché l'applicazione della legge sui comprensori costituisce un elemento di profonda riforma dell'articolazione del sistema istituzionale locale capace, nonostante i limiti che potranno emergere nel corso dell'applicazione, di attivare meccanismi nuovi nel campo delle autonomie e della finanza pubblica, della programmazione economico-sociale, delle deleghe e della gestione coordinata degli interventi sul territorio, non ci deve meravigliare che essi siano al centro di un vivace e appassionato dibattito con posizioni assai diversificate, ma che non sono né di contrapposizione, né di schieramento, passano all'interno stesso delle forze politiche e sociali.

Un confronto che non sarà di breve durata, ma guai se ciò paralizzasse l'attività, bloccasse la nascita e il decollo dei comprensori.

Ecco perché è importante iniziare subito, vincendo resistenze e diffidenze, sgombrando il campo da ogni rigidità avendo chiaro innanzitutto che i comprensori, non possono essere il risultato di un « disegno perfetto » fatto a tavolino per cui gli eventuali limiti politici, amministrativi e di « confini » devono essere risolti nella pratica sapendo fin d'ora che la delimitazione dei 19 comprensori non è immutabile tanto più che gli interventi programmati produrranno modificazioni nella realtà economico-sociale per cui si renderanno necessarie nuove e diverse dimensioni.

Flessibilità quindi e sperimentazione in « campo aperto » e confronto diretto con la realtà e gli esseri umani che quella realtà vivono, scontando anche errori, difficoltà, resistenze politiche, l'essenziale è che la complessità dei problemi non costituisca alibi per soluzioni verticistiche, né cedimenti a posizioni municipaliste proprio nella consapevolezza che senza superare e battere queste tendenze, che s'incontrano ad ogni piè sospinto, non è possibile lo svi-

136

luppo pieno di un'autonomia reale.

Come tutti i processi di riforma che incidono nel profondo aprono un periodo piú o meno lungo di transizione durante il quale sorgono dubbi, incertezze e problemi reali a cui non sempre è facile dare una risposta esauriente fin dal'inizio.

Tra questi sono il carattere istituzionale da attribuire al comprensorio; il rapporto che deve intercorrere tra questa nuova entità e la comunità Montana, le aggregazioni di servizio: ULSSS, Distretto scolastico, Bacino di traffico ecc. e la Provincia.

Su questo complesso di problemi va compiuta una piú attenta e approfondita riflessione per non trovarci con una « ingegneria costituzionale » cosí perfetta che paralizza e mortifica l'autonomia locale, la partecipazione popolare, la programmazione democratica.

Il convegno deve rappresentare anche un *approfondimento della intera strategia dell'assetto dei poteri locali* cosí come viene delineandosi nella nostra Regione con la elezione diretta degli organi di decentramento nei grandi Comuni: le Circoscrizioni a Roma, i Consigli di quartiere a Latina, Civitavecchia, Viterbo e Tivoli e le aggregazioni sovracomunali cosí come sono stabilite dalle leggi istitutive delle Comunità Montane, delle ULSSS e dei distretti scolastici.

Sia gli organi di decentramento comunale elettivi che quelli di aggregazione sovracomunale traggono origine da leggi nazionali mentre il comprensorio trae origine da una legge regionale. Questo diverso atto di nascita sottolinea ancor piú la necessità di stabilire un rapporto chiaro e funzionale di collaborazione, tra tutte le aggregazioni per evitare sovrapposizioni e conflitti e garantire comunque:

1) la loro funzionalità ed efficienza rispetto ai problemi concreti da risolvere per lo sviluppo economico e della occupazione e per il funzionamento dei servizi sociali;

2) la partecipazione democratica alla gestione dei servizi e alle scelte di investimento.

2) ENTE INTERMEDIO

In questo sistema di rapporti i due nodi principali da risolvere sono quelli relativi all'Ente intermedio tra Comune e Regione; ed alle dimensioni territoriali ottimali per la programmazione economica; conseguentemente va risolto il rapporto tra Comunità Montane e i comprensori economico-urbanistici essendo due aggregazioni che agiscono sul territorio con gli stessi compiti.

Tra gli Enti locali tutti e la Regione, deve porsi necessariamente un Ente intermedio, non sovrapposto gerarchicamente, né realizzato quale mero filtro tra le necessità che emergono e l'istituto Regione che, comunque, se ne deve far carico. La Provincia, quale Ente intermedio in generale non ha finora svolta tale funzione, perché sconta la sua natura di Ente settoriale non essendogli riservati tutti i compiti ed i poteri connessi al governo e all'uso del territorio.

Nei fatti è in atto un superamento di tali limiti settoriali da parte delle amministrazioni democratiche delle quattro province del Lazio, che, operando in campi cosidetti facoltativi e sollecitando aggregazioni istituzionali, fornendo servizi a carattere generale, affermano nella pratica un nuovo ruolo della Provincia. È comunque necessario che si giunga a modificare tale situazione istituzionale, superando le attuali competenze settoriali per legge e gli stessi limiti territoriali.

Quel che è certo è che nel nuovo assetto dei poteri locali, assetto che si va faticosamente costituendo, è indispensabile la presenza di un Ente intermedio, al quale far riferimento.

Si intende che un nuovo assetto istituzionale impone la soppressione degli Enti inutili, fonte di sprechi e di clientelismo generatore di confusione; occorre andare alla massima semplificazione possibile.

Fino a che non sarà risolto il nodo della Provincia e tutte le aggregazioni, come sottomultipli, non saranno ricondotte al comprensorio ci saranno sempre dei problemi.

La discussione è aperta nei Partiti e tra i Partiti in tutto il Paese. Il nuovo assetto

137

istituzionale non sarà un processo di breve periodo. Nel frattempo l'errore piú grande sarebbe mettersi in posizione di attesa.

Occorre far decollare su basi solide le Comunità Montane; costituire i Consorzi dei comprensori e quelli delle ULSSS; procedere speditamente, come Regione, alla delega delle funzioni amministrative agli Enti locali.

Le situazioni che questi atti produrranno rappresenteranno il piú grande contributo chiarificatore.

Le 17 Comunità Montane, completata la fase istitutiva, operano su due terzi del territorio laziale e stanno vivendo la prima esperienza di programmazione con la realizzazione dei programmi di primo intervento con i quali stanno investendo la somma di L. 5.660 milioni a cui seguiranno altri 5.940 milioni con il secondo programma di intervento per gli anni '75 e '76 che deve essere presentato entro il 30-4-1977.

Questa esperienza la stanno vivendo con molti limiti e difficoltà, ma anche attraverso il grande fatto sociale e culturale di mettere insieme i Comuni a discutere con una visione comprensoriale degli interventi da compiere.

3) LE DELEGHE

Già dalla prima legislatura alcune leggi, nate sotto la spinta di una maggiore partecipazione delle autonomie locali e della nostra azione sul Consiglio, hanno decentrato competenze amministrative in materia di urbanistica con la legge n. 74 del 18-6-1975, di lavori pubblici non finanziati dallo Stato per i provvedimenti espropriativi limitati alle occupazioni di urgenza (legge 17-8-74, n. 41); di assistenza sociale con le leggi sugli anziani e gli handicappati, di assistenza scolastica (6-9-1975, n. 77).

Leggi che hanno individuato nei Comuni e nei comprensori i soggetti della delega mentre la legge sui centri ricreativi e di vacanza, estivi ed invernali, individua tale soggetto nella Provincia. Questa pluralità dei soggetti delle deleghe la ritroviamo anche nell'attuale legislatura: la legge istitutiva delle ULSSS (n. 2 del '76) le affida al Consorzio comprensoriale, quelle sulla edilizia scolastica e per le opere pubbliche alla Provincia. Come si vede il problema della delega e dei soggetti di delega è ancora tutto aperto.

Esso va comunque risolto affidando l'amministrazione attiva ai Comuni.

Quando si parla di autonomia locale non si può mai dimenticare ciò che i Comuni rappresentano in un momento di crisi come quello che attraversa il Paese. Essi sono sempre, ma particolarmente in questo momento, il punto piú vicino, piú immediatamente raggiungibile dalle popolazioni che chiedono risposte ai loro problemi: dalla casa alla scuola, dagli ospedali ai trasporti, ad una diversa qualità della vita. E, sensibili come sono a questa domanda sociale, soffrono terribilmente il loro confinamento nella « mendicità e nella sussistenza » cui sono stati ridotti.

Da questa sensibilità bisogna partire e lavorare in tutte le direzioni per potenziare la loro capacità di risposta dandogli poteri reali e mezzi adeguati. Ne bisogna dimenticare che è nei Comuni e nelle loro articolazioni che si realizza la piú diffusa forma di partecipazione alle scelte, alla gestione e al controllo e che essi, sotto questo profilo, sono insostituibili. Per questo bisogna assicurare loro la condizione di essere governo anch'essi, farli protagonisti delle scelte regionali.

È per tutto questo che occorre individuare nei Comuni i soggetti privilegiati delle deleghe.

Deve essere chiaro che dare le deleghe non è una operazione semplice e rapida. Occorre individuare con precisione che cosa delegare, come delegare in modo organico e non settoriale, studiare i metodi piú opportuni. Da questo punto di vista, è vero che abbiamo ereditato una situazione molto arretrata, ma anche questa Giunta inizia a segnare un ritardo che va colmato in tempi brevi, completando il lavoro dei Gruppi interassessorili approntando le leggi sulle procedure, sulle strutture e sulle deleghe;

138

proprio perché oltre a dare le deleghe occorre rimuovere altri meccanismi per far in modo che i contributi ai Comuni ed alle Province arrivino nei tempi dovuti e che non si continui ad accumulare residui passivi alla Regione.

Troppo tempo passa dal momento in cui la Giunta decide (e questo avviene con sufficiente celerità) e il momento in cui i Comuni e le Province possono disporre effettivamente dei contributi (nei limiti possibili) e quindi operare per realizzare opere e per dare servizi.

Bisogna compiere un maggiore sforzo, un lavoro attento e meticoloso, per eliminare faragginosi meccanismi, per snellire le procedure di spesa per fare in modo che alle difficoltà già grandi dei Comuni e delle Provincie non si aggiungano anche quelle create dai ritardi della Regione. Ne va della credibilità stessa della Regione e in certa misura può intaccare quel modo nuovo e diverso di governare di cui noi comunisti vogliamo e dobbiamo essere portatori.

Rilancio regionalista e delle autonomie

Con il voto del 20 giugno è mutato il quadro politico segnando complessivamente in tutta la Regione un netto successo delle forze politiche che hanno sostenuto negli ultimi anni l'esigenza di una compiuta riforma regionale e di riassetto istituzionale che rafforzasse i poteri e le autonomie locali.

A questo successo ha contribuito non poco l'esperienza fatta dei cittadini laziali, dal fallimento delle forme di governo che avevano retto Comuni e Province dal '70 al '75 tra cui, fondamentalmente, quella di centro-sinistra.

Ma a questo risultato non ha corrisposto un altrettanto chiaro avanzamento delle posizioni regionaliste e autonomiste. Le Regioni e gli Enti locali si trovano oggi ad operare, in condizioni piú difficili, nelle quali un'errata tendenza ad interpretare in senso centralistico le possibilità di uscita dalla crisi rischia di comprimere ancor di piú gli spazi di autonomia e di iniziativa politica delle Regioni e degli Enti locali.

Conferma di ciò si ritrova nella cautela con cui le forze politiche regionaliste hanno inizialmente impostato il problema del rinnovo della delega prevista dalla legge n. 382. C'è, ora, da augurarsi che, a decreto varato, tutte le forze politiche, facciano tesoro di questa esperienza per affrontare unitariamente il lavoro necessario affinché questa decisiva e conclusiva fase costituente impegni l'intero fronte delle Regioni e delle autonomie affinché il completamento del trasferimento dei poteri dello Stato alle Regioni sia corrispondente alla reale esigenza di decentramento, e di potenziamento delle autonomie e di riforma dello Stato. È questo un lavoro che va compiuto entro il 25 aprile p.v. (le Regioni hanno due mesi di tempo per esprimere il parere sul decreto governativo) e non può coinvolgere tutte le istituzioni, tutte le forze politiche e sociali anche perché da una prima sommaria lettura del decreto emerge un contenuto che appare notevolmente piú arretrato di quello proposto dalla Commissione Giannini e dalle Regioni al convegno di Milano con le sei relazioni elaborate dai gruppi di lavoro e dalla mozione conclusiva.

A livello di Regione, e non solo, il rischio che si corre per una malintesa interpretazione dell'efficenza, è di non riuscire a far sprigionare tutta la potenzialità di partecipazione democratica esistente a Roma e nella Regione. Si è già detto delle consultazioni sul piano di sviluppo.

Né si può ignorare la grave e pesante situazione ereditata.

Stiamo vivendo tutti noi compagni, a cui il Partito ha affidato compiti di governo alla Regione, un'esperienza allucinante: montagna di pratiche accumulate in tutti i settori: sanità, agricoltura, LL.PP., scuola e cultura, piani regolatori accatastati da anni; nessuna organizzazione del personale, delle strutture operative; all'Assesso-

139

rato EE.LL. manca perfino l'elenco dei Sindaci del Lazio e, quel che piú grave, un personale non abituato a conoscere e ad assolvere i suoi compiti istituzionali, con distorsioni e guasti assai profondi che rendono molto lento il recupero.

Non sempre abbiamo fatto partecipi tutti i compagni, le forze sociali, i Comuni i cittadini di queste difficoltà e del lento e faticoso processo avviato e non ancora completato, per riportare l'istituzione alla sua reale funzione di servizio pubblico.

Occorre farlo perché abbiamo bisogno della partecipazione di tutti affinché l'uso del potere sia davvero lo strumento per risolvere i problemi.

Anche in questa eredità sta una delle cause dei ritardi della Giunta. Certo non vanno mai dimenticati i limiti impostici dalla mancanza di certezze a livello nazionale; dalle leggi vecchie e superate, funzionali ad uno Stato accentratore forte e violento con i deboli, docile e accondiscendente con i forti; dal sistema di potere, di controlli, finanziario e di credito ben lungi dal considerare Comuni, Province, Regioni anch'esse Stato.

Ma anche con questi grossi limiti di piú e meglio si può fare: intanto con l'iniziativa politica e di massa per superare questi limiti insieme alle popolazioni, con un lavoro piú collegiale di tutti gli organi del Consiglio: Giunta, Commissioni, Consiglio; con la realizzazione di un sistematico coordinamento operativo tra Regione-Provincia-Roma e gli altri Comuni.

Ad un modo nuovo di governare deve corrispondere un modo nuovo di lavorare, per comparti omogenei come ha iniziato a fare la Giunta, per cancellare definitivamente l'eredità dei compartimenti stagni delle gestioni assessorili; modo nuovo che si realizza soltanto se la Regione lavora per assolvere al ruolo per cui è nata.

160