

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE
NEL SISTEMA DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER
LE AREE DEPRESSE**

**(AUDIZIONE DI UNA DELEGAZIONE DELLA CONFERENZA DEI
PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME)**

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 DICEMBRE 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDI

DEL VICEPRESIDENTE GUIDO DONDEYNAZ

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE
NEL SISTEMA DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER LE
AREE DEPRESSE**

(AUDIZIONE DI UNA DELEGAZIONE DELLA CONFERENZA DEI
PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME)

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 DICEMBRE 1998

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **GUIDO DONDEYNAZ**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Dondeynaz Guido, <i>Presidente</i>	14
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3	Dinardo Raffaele, <i>Presidente della regione Basilicata</i>	5, 9, 10, 12, 14
Comunicazioni del Presidente:		Duca Eugenio	9
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3	Lauro Salvatore	12, 14
Audizione di una delegazione della Confe- renza dei presidenti delle regioni e delle province autonome:		Ruocco Salvatore, <i>Assessore alla program- mazione della regione Puglia</i>	10, 15
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3, 9, 12	Zoccali Stefano, <i>Dirigente generale della regione Basilicata</i>	10

La seduta comincia alle 14.5.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che da oggi sarà attivato un sito Internet dedicato alla Commissione, il quale fa parte del più ampio sito Parlamento, già da qualche tempo in rete. L'indirizzo completo è: www.parlamento.it/parlam/bicam/questreg/home.

Nel sito sono disponibili: una nota introduttiva sulle funzioni e le competenze della Commissione; i dati relativi alla sua composizione; i riferimenti alle principali fonti normative che ne definiscono le competenze, nonché altre norme che risultano di particolare interesse per la sua attività. Sono anche disponibili in rete tutti i resoconti, sia sommari che stenografici. Apposite sezioni recano i pareri espressi dalla Commissione su atti del Governo, sui disegni di legge, nonché sui documenti di programmazione economico-finanziaria.

Il sito, che rappresenta una nuova forma (benché non ufficiale) di pubblicità dei lavori parlamentari, è organizzato con modalità tali da renderlo utilizzabile, compatibilmente con la complessità della

materia, anche dal pubblico non specializzato. Anche per questa ragione, rappresenta uno strumento per avvicinare sempre di più l'attività del Parlamento alla vita del paese, mantenendo il passo con i tempi e le tecniche propri delle attuali forme di comunicazione.

Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti della regioni e delle province autonome.

Desidero anzitutto ringraziare il dottor Raffaele Dinardo, presidente della regione Calabria, per la sua presenza e per il contributo che offrirà, assieme a quello di altri rappresentanti dei governi regionali, sulle tematiche delle politiche pubbliche per le aree depresse.

Premesso che la Commissione per le questioni regionali, che intende portare avanti due linee significative guardando non solo al Mezzogiorno d'Italia ma anche alle comunità di altri territori del paese, si pone come valida interlocutrice delle regioni, unitamente ai loro strumenti esecutivi. Dico subito che il primo obiettivo da perseguire è volto a potenziare il regionalismo, per cui, processualmente, esso dovrà sempre più coincidere con un autonomismo pieno e reale, tant'è che in qualche precedente lavoro abbiamo parlato di un possibile federalismo da realizzare con gradualità, contemperando le varie esigenze e rendendo partecipi e protagonisti i consigli e le assemblee regionali, nonché gli organi di governo

delle regioni. Questo è un punto essenziale, tutto istituzionale, che talvolta si tende a banalizzare anche con ipotesi di legge modificative del sistema elettorale. In proposito abbiamo espresso molte perplessità, perché ritengo che anche questa competenza debba essere restituita completamente alle regioni ai sensi dell'articolo 115 della Costituzione. Infatti, al di là dei paletti e delle paratie di ordine generale, credo che i sistemi elettorali debbano essere elaborati dalle regioni non in una sorta di caleidoscopio ma in uniformità, dove è possibile, e nel rispetto dell'autonomia regionale. Ipotizziamo, quindi, la modifica degli statuti, in cui crediamo molto, affinché si possa perseguire l'obiettivo suddetto modificando, con legge costituzionale, l'articolo 122 della Costituzione, che abilita lo Stato nazionale a definire con norma il sistema elettorale.

Stiamo poi sviluppando un altro tema per cercare di capire come tutta la programmazione regionale si intrecci con le questioni vive del territorio. Il presidente Dinardo, infatti, sa meglio di me che se non vi è una linea di sviluppo autopropulsivo delle nostre comunità, rischiamo di vivere sempre in una logica di rassegnazione o di fatalismo, che certo non aiuta le comunità depresse, in modo particolare il Mezzogiorno, a riscattarsi, ad avere una strategia di sviluppo autonoma, soddisfacente, adeguata ai bisogni del territorio.

Vogliamo soffermarci su questo secondo aspetto, approfondendo alcune questioni che saranno poi riassunte nel documento finale dell'indagine conoscitiva, che avremo occasione di rendere noto, così come abbiamo fatto per l'indagine precedente sui poteri delle regioni in attuazione della legge n. 59 del 1997.

Dai nostri ospiti, ma anche da rappresentanti di altri enti istituzionali, desidereremmo, anzitutto, una valutazione sul decreto legislativo n. 112 del 1998, in particolare sugli aspetti critici e sui limiti del conferimento di importanti funzioni alle regioni, che talvolta rischia di non avere un forte impatto sul territorio. Vorremmo poi conoscere, sempre in re-

lazione al decreto suddetto, le iniziative portate avanti dalle regioni nelle politiche dello sviluppo per sapere se siano state evitate frammentazioni di compiti e funzioni. Vi sono state difficoltà nell'attuazione del decreto legislativo n. 112, che ipotizza anche ulteriori trasferimenti alle comunità locali? Gradiremmo un giudizio sugli strumenti della programmazione negoziata: quali sono le indicazioni delle regioni per una loro migliore utilizzazione? Essi sono infatti affascinanti sul piano concettuale ma presentano due limiti: un peso eccessivo a livello procedurale e una lentezza nell'accreditamento delle risorse, per cui ognuno immagina di risolvere magicamente i problemi delle proprie realtà parlando di concertazione programmata, di patti territoriali e di tutti gli altri strumenti posti in essere dalla legislazione.

Una riflessione merita la società « Sviluppo Italia » nelle due *holding* finanziaria e progettuale e programmatica. Qual è il giudizio delle regioni su questi strumenti e sulle risorse, considerato che queste ultime sono previste nella finanziaria e nella legislazione ordinaria? Dobbiamo però trovare forme di flessibilità che consentano di procedere subito al loro accreditamento a favore delle regioni.

Tenendo presente la problematica e la nozione di aree depresse, vorrei sapere quali strumenti possano attivare le singole regioni nell'attuale quadro normativo.

In definitiva, la nostra indagine mira soprattutto ad esaminare gli strumenti di intervento dello Stato, quelli delle regioni nella utilizzazione di provvedimenti legislativi attuativi della legge Bassanini, le esperienze portate avanti su questa materia, nonché a conoscere il vostro giudizio sulla società « Sviluppo Italia ». Aggiungo che la nostra indagine riguarda più l'aspetto teorico istituzionale che il discorso sul modo in cui sono state gestite le risorse dopo le leggi istituzionali fondamentali per il Mezzogiorno d'Italia o per altre aree depresse del paese.

Credo di avere cercato di riassumere le questioni fondamentali di questa indagine conoscitiva, per cui concludo sottoli-

neando il ruolo della Commissione che intende operare non in contrapposizione ma promuovendo il protagonismo regionale, che non è una *diminutio* della statualità ma un arricchimento dello Stato e delle sue articolazioni.

Prima di dare la parola al presidente Dinardo, ricordo che sono oggi presenti in Commissione – sottolineo, perché ogni tanto è bene farlo, visto che si sta muovendo bene in sintonia con le regioni, che questa è l'unica Commissione bicamerale prevista dall'articolo 126 della Costituzione – il vicepresidente Dondeynaz, l'onorevole Duca, che curerà la redazione del documento finale, il senatore Parola e il senatore Lauro.

RAFFAELE DINARDO, *Presidente della regione Basilicata*. Desidero, anzitutto, svolgere una premessa di carattere generale sul modello di organizzazione di questo nostro tormentato paese, perché vi è sempre la tentazione di riportare tutto al centro o in periferia, vi è sempre il desiderio, mentre si tenta di decentrare, di mantenere insieme tutto ciò che appartiene allo Stato centrale.

Sono convinto che una cultura della divisione dei compiti, quindi una cultura delle regioni, debba ancora emergere, ma possiamo dire che l'unità può essere data dalla diversità e viceversa. In fondo, Pitagora sosteneva la tesi che la mano è una, pur nella divisione dei pezzi che la compongono. Forse, nel tentativo di decentrare noi sfasciamo l'organizzazione generale dello Stato, di cui spesso si invoca la presenza, e viceversa. È probabile che l'errore sia anche di natura storica, perché sono stati messi insieme, in modo molto astratto, territori che avevano natura, cultura, storia e fatti diversi. Cito un piccolo episodio che per me è illuminante: rispetto ai comuni del nord i municipi del sud hanno due modelli di cultura, di pensiero, di vita e dei rapporti con lo Stato completamente diversi. Ma questo appartiene alla tradizione, alla cultura storica del nostro paese.

Porre insieme tutte queste diversità, non è un'operazione facile, e tenerle

insieme e farle funzionare è una grande impresa. Quindi, anche i processi di decentramento amministrativo di delega, pur tesi ai principi dell'unità, della solidarietà e della sussidiarietà devono essere ancora metabolizzati. In fondo, occorre lavorare ancora di più sulla coscienza civile dei cittadini italiani, però senza la presunzione per cui qualcuno possa dire ad un altro che deve cambiare: sarebbe perfino offensivo se il nord dicesse al sud che deve decidersi a cambiare. Non è meglio dire: cerchiamo di cambiare insieme? Se non si parte da questo presupposto, si alimenta sempre più quella sfasatura culturale che determina le polemiche che tutti conosciamo. Le regioni a volte sono in marcia verso l'autonomia gestionale, altre volte no, nel senso che sono più contro l'unità dello Stato che non dentro uno Stato solidarmente inteso. Chi vi parla ama profondamente il suo paese nella sua unità e nelle sue diversità, che sono straordinarie.

Gli amministratori e il Parlamento italiano, quindi, devono dare il senso dell'unità generale del paese, tenendo strette le fila organizzatorie dello Stato; senza frantumare eccessivamente, devono dare al cittadino la possibilità di vedere la capacità decisionale spinta fin sulla soglia delle regioni, in modo che possano partecipare attivamente.

Circa il primo punto del questionario di base che ci è stato inviato dalla Commissione, va bene che il trasferimento avvenga fra due anni, ma è anche necessario creare fin d'ora un rapporto di maggiore raccordo tra regioni e Stato che vada oltre il solo parametro regionale previsto.

Mi riferisco in particolare alla 488 che ha suscitato tante attese ed altrettante delusioni; forse essa ha colpito nel segno per quanto riguarda il sistema degli incentivi. Avendo avuto alcune esperienze anche al di fuori del nostro paese, so che in molti paesi – ad esempio in Canada – non vi sono affatto incentivi. Gli imprenditori, infatti, contano solo sulle proprie risorse. Chi vuole intraprendere impresa non attende che qualcuno elargisca ri-

sorse, ma si da fare soltanto con le proprie. Tuttavia, noi riteniamo che i fondi si possano suddividere, facendo una divisione fra la grande e la piccola impresa. Sul mio territorio, ad esempio, questo ha suscitato un grosso scompiglio. La presenza della FIAT in quella zona ha determinato un forte squilibrio, generando una sorta di scandalo fra i piccoli e medi imprenditori che chiedevano e speravano di poter utilizzare le risorse messe a disposizione dalla legge 488. In altri termini, se si fa chiarezza nell'attesa che venga definitivamente trasferito alle regioni questo potere (eventualmente suddividendo il fondo tra il 70 ed il 30 per cento), sarà possibile creare un senso di maggiore realtà nella distribuzione di queste risorse ed incentivare con migliore razionalità le imprese presenti sul territorio.

Un altro problema indicato nella scalletta di domande che ci è stato fornito (e che, per la verità, ho ricevuto soltanto l'altro ieri) è quello del rischio della frammentazione e della sovrapposizione di compiti: esso può essere scongiurato se il centro di imputazione della programmazione negoziata è richiesta nella regione. In altre parole, tutte le iniziative di promozione dello sviluppo locale debbono ricadere sotto la regia e la vigilanza regionale, fermo restando che lo Stato ha il diritto-dovere di emanare un quadro di disposizioni. Quanto è accaduto negli ultimi tempi ha fatto spostare l'attenzione dei cittadini non tanto sullo Stato quale erogatore di risorse, quanto sulla necessità di fare degli inventari precisi: di quali risorse disponiamo nell'ambito dei vari livelli territoriali, regionali, provinciali e comunali che possono essere eventualmente utilizzati? Tutto questo ha messo in moto alcune riflessioni che danno un senso al principio della programmazione ancorata in modo peculiare al territorio. In tal modo tutte le iniziative di promozione dello sviluppo locale debbono ricadere — come dicevo poco fa — sotto la regia e sotto la vigilanza regionale. Altrimenti la marcia degli enti locali verso un'ulteriore frantumazione del territorio

(ricordo che sono diversi per natura e per cultura i municipi del nord da quelli del sud) potrebbe dare luogo ad ulteriori spinte che non consentono di tenere insieme questo nostro paese. Gli enti locali debbono sviluppare le loro iniziative entro il quadro di concertazione regolato dalla regione, sempre che a quest'ultima si riconosca questo diritto-dovere della programmazione regionale.

Dirò di più. Le regioni potrebbero altresì effettuare una sorta di programmazione interregionale; infatti, il discorso delle grandi aree più che essere legato ad un concetto di divisione giuridica del territorio deve appartenere ad una divisione e ad una potestà economica tesa a creare relazioni, smettendo quelle chiusure che a volte si sono registrate. Infatti, se dovessimo rivedere i confini giurisdizionali delle regioni, non ne usciremmo più e si correrebbe il rischio di balcanizzare le nostre realtà.

Per quanto riguarda il tema della programmazione negoziata, debbo dire che quest'ultima ha suscitato grandi fantasie e potere creativo, ma essa è stata anche straordinariamente provocatoria nei riguardi della cultura delle regioni. Tuttavia essa assomiglia ad una specie di « gioco dell'oca », avendo tenuto in vita le iniziative più varie, avendo incoraggiato le più disperate e disparate aspettative; al tempo stesso — per i suoi tempi biologici — ha perso di credibilità. Noi stessi, essendo al terzo anno di lavoro all'interno della regione, abbiamo sognato e puntato moltissimo su di essa. Infatti, abbiamo costruito contratti d'area, patti territoriali ed abbiamo immaginato anche un sistema di coesione interna, nel tentativo di riequilibrare le varie situazioni. Abbiamo spostato il centro dell'attenzione, circumnavigando la nostra regione per analizzare quali possibilità fosse possibile strutturare anche con le regioni vicine. Con la Puglia, ad esempio, abbiamo una forte interazione, avendo in comune la risorsa dell'acqua. Quella del petrolio, che in Basilicata è notevole, serve al paese e non certo soltanto alla Basilicata. Qual è il sistema delle relazioni economiche che si

possono costruire? Se non lo fa la regione all'interno di questo territorio, può immaginarsi uno Stato regolatore anche della vita quotidiana dei piccoli municipi?

Ebbene, una delle prime leggi che abbiamo emanato è stata quella tesa a costruire l'autonomia dei nostri municipi che, in un certo senso, ha preceduto la legge n. 59 ed anche la n. 112, che abbiamo approvato qualche giorno fa. Noi abbiamo emanato tutte le norme nei tempi prestabiliti e non abbiamo nulla in sospeso, avendo lavorato con un certa celerità.

Lo scenario che noi abbiamo immaginato è il seguente: nella misura in cui un municipio comincia a pensare che il territorio da gestire gli appartiene, il fatto di controllare le strade o le frane rappresenta un potere programmatico che spetta alla regione, ma la casa è curata sicuramente meglio da chi ci vive dentro. Una casa abbandonata crea certamente più guai di quanti ne possa creare una casa ben custodita. Dico questo per affermare che una dislocazione a livello territoriale di procedimenti istruttori e valutativi è sicuramente più opportuna. Perché dobbiamo sempre ricorrere al centro per valutare un progetto? Noi stessi abbiamo un parco progetti che forse è anche eccessivo, ma cerchiamo di essere preparati per attirare le risorse comunitarie. I soldi ci sono, ma qualche volta non arrivano in tempo utile; è anche vero che qualche volta non esiste alcun progetto di fattibilità per farli « atterrare » e per renderli fruibili da parte del territorio. Se esistono responsabilità in un modello di programmazione che viene troppo dall'alto, esiste anche una responsabilità in un modello di programmazione che non si predispone ad attirare la risorsa ed a trasformarla in azione reale. Quindi si tratta di un elemento che appartiene alla cultura dei due soggetti, regione e Stato: è per questo che non mi sento di colpevolizzare soltanto una parte dei soggetti in causa per questa operazione.

I processi valutativi consentono una tempistica più ristretta ed un controllo più diretto sulla validità dell'iniziativa. Per

fare un esempio, posso ricordare che esiste un'intesa con le regioni che circola quasi fosse un fantasma. Ebbene, non basta dire astrattamente (come ha detto lo stesso ministro Ciampi) che si vogliono dei soldi perché quando una regione sa esattamente quale quota le è attribuita, conoscendo anche quale risorse ha già in casa, può mettere insieme il tutto ed immaginare come far vivere quel territorio o come combattere uno dei più grossi drammi che abbiamo, la disoccupazione. Io stesso ho nella mia piccola regione circa centomila disoccupati.

Fatte queste premesse, ne deriva che noi abbiamo costruito una macchina amministrativa che si trova in buone condizioni. Qualche volta mi viene da osservare che si tratta di una macchina che tuttavia non ha la benzina per camminare: questo, in un territorio che dispone di risorse petrolifere, è sicuramente un paradosso.

Quanto agli strumenti più efficaci, si potrebbe adottare il modello comunitario della sovvenzione globale: alla Basilicata spetta una certa cifra, per cui può fare programmi in base ad essa, ma se poi dispone anche di un fondo proprio, lo metterà insieme e potrà perfino negoziarlo con i paesi vicini, ma sempre nell'ambito delle regole generali di uno Stato che sappia esattamente in che direzione dobbiamo andare. Infatti, le esperienze europee (anche quelle fatte in Portogallo o in Scozia) a proposito della spesa dei fondi comunitari ci hanno dato la possibilità di accrescere le nostre conoscenze. Noi abbiamo distribuito le risorse comunitarie sul territorio, spalmandole ed inventando degli indicatori (siano essi di povertà o di disoccupazione) per creare un certo equilibrio all'interno del territorio stesso. Gli stessi sindaci hanno partecipato alla distribuzione delle risorse ed hanno discusso tra di loro l'ipotesi di costruire cose comuni o cose distinte. Voglio ricordare che non abbiamo avuto nemmeno un ricorso in merito alla distribuzione dei fondi comunitari, avendo adottato il metodo della partecipazione

nella distribuzione delle risorse stesse. È un piccolo vanto riscontrabile in qualsiasi momento.

Chi non utilizza le risorse che gli sono state assegnate se le vede revocate, così come fa la Comunità europea nei riguardi delle regioni per i fondi comunitari. Tutto ciò è accaduto perché è stato saltato il ruolo programmatico delle regioni. Anche oggi noi registriamo la volontà di assegnare alla regione stessa un ruolo marginale, quasi di semplice presa d'atto, dal momento che bisogna fare i conti con il CIPE, con il Tesoro e con i numerosi passaggi burocratici ed amministrativi che risultano essere assai vischiosi. In altre parole sarebbe opportuno immaginare una grossa semplificazione delle procedure. Anche le varie leggi Bassanini comportano una serie di complicazioni sul territorio che non risulta attrezzato per assolvere a certi compiti.

In fondo noi ci lamentiamo di entrambi gli aspetti della vicenda: di un potere troppo centralizzato e di un potere troppo decentrato. Ma dobbiamo pur prendere una decisione se vogliamo uscire da situazioni di questo tipo.

Per quanto riguarda la programmazione, mi piacerebbe immaginare un'organizzazione come quella che i tedeschi definiscono *von oben* o *von unten*. Un'interessante variabile può anche essere rappresentata dalla continuità. Qualcuno chiedeva quale fosse il segreto della Basilicata. Infatti, può una buona amministrazione avere dei dirigenti o dei funzionari che siano aggiornati e capaci? Credo che sia sicuramente possibile ma è necessaria, altresì, una stabilità di Governo che imponga un programma e che lo porti fino in fondo. È inoltre necessaria una forma di partecipazione attiva da parte delle comunità locali che sono straordinariamente intelligenti, sia quelle del nord che quelle del sud. Infatti, non credo che al Paese faccia difetto l'intelligenza.

Per quanto riguarda l'agenzia Sviluppo Italia, l'altro giorno mi ha chiamato un giornalista del *Sole-24 ore* per rivolgermi alcune domande sull'argomento. In quell'occasione ho osservato che abbiamo

avuto l'esperienza di tante agenzie (molte di esse costruite in modo mirato per il Mezzogiorno), alcune di esse anche gloriose. A me non piace bocciare le esperienze che altri prima di me hanno fatto, dal momento che la mia stessa esperienza è maggiore proprio perché ho fatto tesoro di quelle che mi hanno preceduto. Quindi ritengo sia stupido affermare che gli altri hanno sbagliato o hanno agito in modo errato; essi hanno fatto anche cose egregie nel Mezzogiorno. Forse l'unica cosa che si può dire è che gli strumenti invecchiano e che i modelli organizzativi necessitano di essere rivisitati. La stessa intelligenza ha bisogno di una certa flessibilità. Chi immaginava che potessimo entrare in scenari globali, viaggiando in Internet.

Quindi, tornando all'agenzia Sviluppo Italia, se quest'ultima rappresenta uno strumento agile e scarsamente burocratico può essere utile. Io non ho paura degli uomini, ma della cultura che si può sviluppare all'interno di questo strumento. Se lo strumento diventa un elemento di promozione in sinergia con la cultura contemporanea, eventualmente guardando anche alle esperienze fatte dalle vecchie agenzie; in altri termini, se si struttura una cultura dell'intervento che sia rapido ed agile; insomma, se lo Stato mi assicura che domani mattina sono a disposizione delle regioni 120 mila miliardi e si è pronti per utilizzarli, si può giocare una grande partita!

Anche se la regione programma di incentivare alcuni sistemi, i meccanismi burocratici, gli scenari che si presentano, nonché gli stessi funzionari, che a volte danno interpretazione che vanno al di là della norma, ci mettono nella condizione di dare finanziamenti agli imprenditori con molto ritardo, per cui finisce che questi si « impantanano » con le banche e che, quindi, ogni iniziativa muoia sul campo proprio perché le risorse non giungono in tempi utili. La rapidità dell'arrivo delle risorse, dunque, può metterci nelle condizioni di rendere questo paese molto più dinamico, più aperto, più disponibile.

In merito al quinto punto del questionario, a proposito delle politiche di equilibrio e di coesione, devo dire che sarei felice se tutte le regioni italiane potessero esprimersi con la loro profondità culturale e con la loro capacità di impresa, perché mi sento « unitario » dalla punta dei capelli a quella dei piedi. Ovviamente, resta inteso che il lucano è lucano e il veneto è veneto, perché la nostra cultura e le nostre diversità ci rendono ricchissimi. Le politiche di riequilibrio e di coesione rappresentano un aspetto centrale delle politiche pubbliche, perché dappertutto vi sono divari territoriali di sviluppo. L'attenzione deve essere quindi legata all'applicazione di parametri correttivi. È un po' come quando si educa un ragazzo a crescere sano: si è attenti alle disarmonie di linguaggio, e a quelle psicologiche e di comportamento. Anche un territorio è una creatura viva che ha in sé una storia. Dunque, in presenza di divari territoriali e di sviluppo, è necessaria l'applicazione di parametri correttivi e di incentivazione differenziali. Del resto, all'interno della regione ci siamo sforzati di dare di più a chi aveva di meno: se la Val D'Agri produrrà di più, il sistema degli incentivi lo distribuiremo diversamente negli altri punti del territorio che hanno bisogno di essere riequilibrati. L'incentivazione differenziale è già realizzata con gli strumenti amministrativi disponibili: piani, programmi, progetti mirati e bandi che prepariamo proprio a tal fine.

Quanto sopra costituisce, ovviamente, la sintesi di un punto di vista. Vi è stato qualche scambio di idee con il governo regionale, nel senso che alcuni presidenti ho potuto sentirli per telefono, ma credo che lei sappia come nel Mezzogiorno d'Italia vi siano situazioni di grossa incertezza, per cui si sta realizzando una legge che non so che senso possa avere. Nel sud la situazione è estremamente variegata, ma estremamente pesante, per cui bisogna subito mettere in moto la distribuzione delle risorse per fare in modo che arrivino al punto giusto e nel momento opportuno, altrimenti è come avere una buona macchina senza benzina.

A conclusione del mio intervento, voglio dire che non intendevo esprimere in sintesi il mio pensiero sul Mezzogiorno, visto che riesco appena appena a parlare della mia regione, dove peraltro mi muovo con qualche difficoltà.

PRESIDENTE. Questa è un'indagine conoscitiva, per cui dobbiamo cercare di capire assieme.

Ribadisco che il dottor Dinardo, presidente della regione Basilicata, e il dottor Ruocco, assessore alla programmazione della regione Puglia, sono qui come componenti la delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, per cui intervengono per la conoscenza diretta del loro territorio ma anche, in nome e per conto della Conferenza suddetta, sulle questioni attinenti alle politiche per lo sviluppo, agli strumenti da porre in essere e al modo in cui correggerli e migliorarli in modo da creare un *trend* di sviluppo effettivamente nuovo.

EUGENIO DUCA. Il presidente Dinardo ha precisato, giustamente, di non aver voluto parlare a nome di tutto il Mezzogiorno, però credo che ci si possa soffermare su alcune questioni di carattere generale. Per quanto mi riguarda, ve ne sono due su cui vi vorrei rivolgere una domanda: dottor Dinardo, quando ha detto che non vi sono state frizioni tra gli enti locali e la regione nella programmazione degli aiuti o dei sostegni allo sviluppo, ha inteso riferirsi esclusivamente alla regione Basilicata o anche ad altre regioni?

RAFFAELE DINARDO, Presidente della regione Basilicata. In questo caso specifico mi riferisco alla mia regione. È un'esperienza vissuta sul campo.

EUGENIO DUCA. Lei ha fatto riferimento ad una maggiore flessibilità sull'uso degli incentivi alla grande impresa e alla piccola e media impresa. Ma già oggi, con atto amministrativo, una volta avuti i fondi sul fondo unico regionale, la regione non è in grado di attuare una certa flessibilità sull'uso dei fondi ricevuti dallo

Stato? Oppure vi sono difficoltà burocratiche a che la regione possa farlo?

RAFFAELE DINARDO, *Presidente della regione Basilicata*. Mi sembra che la graduatoria sia nazionale. La legge n. 488 è stata impostata, impiantata e gestita direttamente dal Ministero dell'industria a livello nazionale. Abbiamo introdotto qualche correttivo interno per nostra esigenza, per rendere più significativa un'area rispetto ad un'altra, ma con risorse di nostra disponibilità. Vorremmo invece che la graduatoria fosse completamente trasferita, oppure che le due fasi fossero staccate: se la grande industria fosse gestita a livello nazionale, noi ci interesseremmo di piccole e medie imprese, però disponendo, per queste ultime, di una risorsa predeterminatamente assegnata. Con le risorse di cui disponiamo, noi possiamo poi esaltare un'area rispetto ad un'altra: alcuni giorni fa, per esempio, abbiamo pensato di farlo per un'area di un consorzio — la vecchia Val Basento — che ha tutte le condizioni per utilizzare capacità imprenditoriale ed altro.

STEFANO ZOCCALI, *Dirigente generale della regione Basilicata*. Il problema si pone perché a monte della ripartizione della legge n. 488 vi è prima la suddivisione regionale, poi quella tra grande, media o piccola impresa. Quindi, se un'impresa è fra le migliori in graduatoria, può prendere fino al 50 per cento della risorsa regionale. Mettere a confronto la grande e la piccola impresa ha creato grossi problemi: nelle graduatorie regionali assieme alle grandi imprese vi sono aziende che hanno avuto contributi per sei, sette o dieci milioni; ma considerato che l'istruttoria, sia per la grande impresa sia per quella piccola, costa allo Stato all'incirca nove milioni, in alcuni casi ci troviamo ad avere un costo dell'istruttoria superiore al contributo. Ciò deve essere in qualche modo corretto. Mettere una grande impresa a confronto con le piccole imprese nella suddivisione di tipo regionale è sbagliato, a mio avviso. Potrei citare il caso di Melfi, ad esempio,

che rappresenta un qualcosa che va oltre la Basilicata. La grande impresa ha quindi bisogno di una graduatoria che sia inter-regionale, ha bisogno che una certa quantità di risorse sia messa a sua disposizione. Ci permettiamo di dare questo suggerimento in base a quanto abbiamo già sperimentato: dopo la conclusione di un bando recente abbiamo messo a confronto le tipologie delle imprese in base ad un bando A, ad un bando B e ad un bando C, in considerazione del fatto che la grande impresa ha un costo, per ogni posto di lavoro, di 750 milioni, che è invece di 500 milioni per la media impresa e di 250 milioni per la piccola impresa. Già questo porta ad uno squilibrio delle situazioni.

Mi permetto inoltre di sottolineare come sia sbagliato considerare il parametro regionale da solo, perché il 20 per cento, per esempio, potrebbe essere determinante e squilibrare tutto. In questa fase, riteniamo quindi utile una maggiore collaborazione tra la regione e il Ministero dell'industria, anche rispetto ad una informazione più puntuale in merito a determinati settori e parametri.

ROBERTO RUOCCO, *Assessore alla programmazione della regione Puglia*. Per la verità, il problema grandi imprese — piccole imprese è molto avvertito nel Mezzogiorno, anche se da noi non si è presentato in modo così immediato come in Basilicata, dove credo che una percentuale molto alta, rispetto a quanto previsto dalla legge n. 488, sia stata assorbita da una sola impresa. Anche noi abbiamo avvertito che la legge suddetta deve essere destinata al sistema delle piccole e medie imprese, ma oggi non si riesce a dare una risposta a questa esigenza.

Per quanto possa valere il riferimento ad operazioni tuttora in corso, sono abbastanza significativi i dati rispetto alla legge n. 488 e ai contratti d'area e ai patti territoriali: nel primo caso, la media per occupato si aggira sui 120 milioni, mentre nel secondo caso si aggira sui 450 milioni, oltre a *benefits* vari. Anche lì dobbiamo verificare ed intervenire allo scopo di evi-

tare degli squilibri territoriali. Avendo partecipato all'amministrazione della società consortile di Manfredonia in qualità di assessore e come consigliere di amministrazione, attribuisco ai contratti d'area un'importanza notevole, anche dal punto di vista politico, avendo contribuito a spezzare alcuni tabù a proposito della flessibilità e della necessità di scegliere in modo mirato le infrastrutture e di snellire le procedure. Se un sistema si dimostra buono, è nostro compito farlo diventare normalità perché solo così riusciremo a fare espandere un'ipotesi di intervento mirato come quelle che ci sono state nel passato.

Personalmente ho vissuto la vicenda del terremoto, quella degli incentivi e quella dei contratti d'area. Ebbene, non possiamo creare condizioni per le quali in una certa zona vi sono determinate attrazioni in fatto di investimenti, disertificando il resto che, comunque, continuerà a creare problemi allo sviluppo complessivo del territorio. È per questo che penso che il sistema della programmazione negoziata e degli incentivi vada monitorato costantemente con le regioni, con chi vive sul territorio, con le categorie economiche e sociali. Il sistema di modifica di questi strumenti deve essere immediato e non deve portar via tantissimo tempo.

La settimana scorsa, a Catania, ho partecipato ad un seminario di studi sullo sviluppo locale. Sono intervenuti moltissimi esperti, tra i quali alcuni professori ed altri che hanno portato le loro esperienze vissute sul territorio. Ognuno ha offerto la propria ricetta per lo sviluppo locale: chi con la infrastrutturazione delle zone, chi con la crescita della scolarità del territorio, chi — come ha proposto il direttore della Confindustria per la città di Caltanissetta — soltanto con la dispezzazione. Ognuno aveva sicuramente la propria dose di verità. Ne consegue che non esiste una ricetta unica valida per tutto il Mezzogiorno o per tutta l'Italia, ma sicuramente è indispensabile che vi sia qualcuno capace di sviluppare queste idee. Il sistema dello sviluppo locale deve creare una sorta di brodo di coltura per fare in modo che questo stesso sistema

possa svilupparsi in maniera adeguata. In altri termini è necessario calibrare l'intervento rispetto alle aree che possono presentare diverse esigenze di intervento. A proposito della legge 488, nessuno è riuscito a dimostrare o a calcolare che tutte le categorie di attività iscritte nelle varie tabelle abbiano bisogno della stessa quantità di incentivi. Probabilmente non è così e forse qualcuna non ha affatto bisogno di incentivi, non avendo bisogno di superare delle diseconomie esterne che, rispetto a tanti altri fattori, possono essere delle condizioni che non impediscono lo sviluppo. Le risorse sono poche: di questa verità ne abbiamo preso coscienza un po' tutti. Forse non abbiamo ancora capito che è necessario sedersi a tavolino per analizzare che cosa sia necessario fare: ognuno cerca di lasciare il cerino acceso nelle mani dell'altro. È necessario, insomma, ottimizzare l'uso delle risorse messe a disposizione. Non so fino a che punto all'odontotecnico sia necessario un intervento ex legge 488, per fare una battuta che poi tanto battuta non è.

Credo di non dover aggiungere altro a quanto ha detto il presidente Dinardo. Aggiungerò qualcosa a proposito dell'agenzia Sviluppo Italia che si collega con il discorso che ho fatto poco fa. Senza la conoscenza del territorio e delle esigenze che esso presenta per potersi sviluppare, non so quale possa essere l'apporto dato da una struttura che necessariamente, anche per l'ottimizzazione dei costi, non potrà che essere accentrata o leggermente decentrata. Non è pensabile che una struttura di questo genere possa analizzare tutte le situazioni ed intervenire in tutte le aree di sviluppo locale. Essa, certamente, subirà la pressione di chi in quel momento avrà la possibilità di incidere sulle decisioni. Di questo problema parlava poco fa anche l'onorevole Duca quando, intervenendo, ha parlato del rapporto con gli enti locali.

Provenendo io stesso dalla realtà degli enti locali, per l'esattezza dei comuni, mi sento molto vicino a questi ultimi: tuttavia, non posso non avvertire che la rappresentanza non è uguale, dal momento

che ha molto più potere (come è ovvio che sia) il sindaco o i sindaci delle grandi città rispetto alla maggioranza dei comuni d'Italia. Essi hanno tanto potere da poter imporre determinati interventi che sono doverosi, ma che probabilmente non andrebbero realizzati con i fondi strutturali. Spesso dico che vi sono delle realtà territoriali metropolitane che da sole non starebbero nell'obiettivo 1, ma che si trovano lì grazie ad altre zone molto spesso interne al territorio. Ma quelle zone, che da sole non si troverebbero nell'ambito dell'obiettivo 1 ma che, se avessimo una suddivisione come quella inglese, si troverebbero da sole, chiedono di avere gran parte delle risorse comunitarie, essendo quello un intervento che andrebbe realizzato non con i fondi destinati all'eliminazione dei nodi strutturali. Il rapporto con gli enti locali molto spesso è buono dal momento che molta parte dei consigli regionali è vicina ad essi, soprattutto in questo momento. Tuttavia esiste fra gli enti locali un problema di equilibrio che va coordinato nell'ambito della programmazione della regione che può — meglio di Sviluppo Italia — incidere negli interventi sul territorio.

PRESIDENTE. La ringrazio, assessore Ruocco.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GUIDO DONDEYNAZ

SALVATORE LAURO. Visto che tra poco dovremo modificare — attraverso la *Bassanini-quater* — alcune impostazioni precedentemente raggiunte, la conferenza Stato-regioni che cosa propone a questa Commissione bicamerale affinché queste modifiche vengano realizzate. Dal punto di vista legislativo, quali ritengono che debbano essere tali riforme?

RAFFAELE DINARDO. Oggi i presidenti, in seduta riservata, hanno riaffrontato la questione. Uso il termine « riaffrontato » perché se ne è parlato più volte. Un po' tutto il sistema si è « sdrammato »

quando, con il Governo Prodi, i municipi chiesero di poter partecipare, alla pari delle regioni, al tavolo Stato-regioni. Poiché in democrazia tutti i cittadini hanno il dovere di esprimere il proprio punto di vista, certamente il processo di elaborazione della volontà diventa più lungo e degli atti finali. Il problema, semmai, riguarda la capacità di ascolto che deve avere chi deve prendere le decisioni. È in gioco la cultura dell'ascolto e del rispetto degli altri; noi abbiamo imparato troppo ad aggredirci e poco ad ascoltarci. È un fenomeno di costume sul quale sarebbe opportuna una seria riflessione all'interno del nostro parlamento regionale e dei consigli regionali, essendo assai diffuso.

Quando i comuni si affacciarono alle cosiddette conferenze unificate (enti locali e regioni) noi avvertimmo il rischio di questa « sdrammatura » che si stava determinando. Quello era il momento delle grandi città che si facevano avanti nella storia del paese: come si potevano escludere città come Napoli, Palermo o Bari? Non era certo immaginabile. Già da allora abbiamo prodotto una serie di documenti (che potremo far avere anche alla Commissione) che comprovano le lunghissime riflessioni da parte nostra, fatte senza alcuno spirito rivendicazionista delle regioni contro gli enti locali. Infatti, in quella occasione, ci siamo resi conto che ci possiamo rimettere tutti quanti. Il fatto di riprendere il dialogo ristabilendo procedure che da asimmetriche diventino simmetriche può essere utile a tutti. Anche oggi si discuteva su molte questioni: come si debba eleggere il presidente della regione, se la legge antiribaltone sia razionale o meno o addirittura incostituzionale; comunque non è con i meccanismi che andremo ad inventare che riusciremo a risolvere il problema. La necessità attuale è quella di ridisegnare un'immagine complessiva dello Stato, rivedendo i ruoli che ognuno deve esercitare. Le funzioni dovranno essere esercitate sui campi di battaglia e lo Stato deve rappresentare l'assetto generale e la struttura portante. Quando si discute di terremoti, per esempio, si immagina di dar vita ad una legge

con la quale lo Stato rinuncia ad intervenire sui fatti generali del paese: può essere una decisione più o meno intelligente, ma il problema è che vi sia una struttura solida e che siano esercitate certe funzioni. È nel municipio che si esplica la vita quotidiana dei cittadini. Le regioni dal canto loro hanno trasferito in provincia il modello romano, cioè quello centralistico e burocratico, occupando anche gli spazi dei municipi. Noi vorremmo restituire ai municipi il loro potere gestionale nei confronti della loro casa, anche se all'interno di regole che la regione per la sua parte e lo Stato per l'altra parte, in un sistema più chiaro e semplice, debbono contribuire a formare e a rispettare. Altrimenti corriamo il rischio di incartarci ulteriormente e di morire, nonostante la legge Bassanini il cui spirito non è certo quello di far morire il paese affliggendolo con la burocrazia. Se così fosse arriveremo ad avere un finanziere per ogni casa, il sanitometro, lo sponsometro e tutti quegli elementi che servono a costruire un'occhiuta vigilanza da Santa Alleanza, cosa che non accadeva nel periodo del Risorgimento; al contrario dovremmo avere un sistema caratterizzato da cittadini liberi, partecipi e convinti che ognuno deve pagare le tasse in rapporto al suo reddito. Io credo sia necessario uno sforzo comune. D'altra parte, la frantumazione politica alla quale oggi assistiamo e ciò che accade non solo nel Parlamento nazionale, ma anche in quelli locali, sono una testimonianza della confusione generale nella quale siamo caduti. Forse contribuisco anch'io ad alimentarla, però mi sforzo di dire, a chi è più giovane di me, di non commettere i miei stessi errori in futuro.

Ritengo che debba tornare a prevalere nel paese un senso di grande responsabilità. Mi auguro che voi riusciate a definire bene la questione, e credo che in tal senso possano esservi di aiuto anche i nostri documenti, che contengono pagine molto serie. Pur nella eterogeneità delle presenze politiche, nelle conferenze dei presidenti che precedono la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nonché nei momenti di incontro con i vari municipi, vi sono stati documenti approvati

all'unanimità. Perché mentre il Parlamento si divideva, questi presidenti si univano? Forse perché temevano per il destino futuro delle regioni? Comunque sia, certamente non c'è stato nessun atto di difesa personale. Vi è una sensibilità che richiede momenti di forte unità, così come accadde per la costruzione della Costituzione repubblicana, quando le grandi divisioni ideologiche trovarono un punto di coesione nell'articolo 7.

ROBERTO RUOCCO, *Assessore alla programmazione della regione Puglia*. Vorrei svolgere qualche ulteriore considerazione, perché ciò può forse servire per creare uno spaccato più ampio.

Le regioni e gli enti locali stanno vivendo un momento di grande incertezza perché, anche se negli ultimi anni il sistema si è andato evolvendo verso il decentramento, grazie anche alla legge Bassanini, oggi temono che questa tendenza si inverta a favore di una ipotesi di nuovo centralismo. Del resto, se la questione la si vuol guardare dal lato delle regioni, Catania ha rappresentato una guerra interna fra ministeri, ma anche il tentativo di centralizzare il rapporto su una filosofia non vera, per cui le regioni, al contrario dello Stato, non sono capaci di spendere e di progettare. Ho sempre detto che esistono piccole sacche di efficienza ma che sono assai di più quelle di inefficienza. Nell'utilizzo dei fondi comunitari, per esempio, forse le cose più corrette sono riportate nel rapporto di medio termine del Ministero del tesoro dello scorso anno, dove sono indicate le vere cause del mancato o ritardato utilizzo dei fondi suddetti.

È in questa situazione di incertezza sul chi, sul come e sul quando che nascono il malessere delle regioni e il tentativo di ciascuno di allargare il proprio ruolo. In questo processo dove il decentramento delle funzioni rispetto allo sviluppo e all'industria è assai importante, non può non essere completato il sistema che si è modificato, perché se da una parte vi è un decreto legislativo, con tutto ciò che ha significato nella suddivisione dei poteri tra

la parte amministrativa e quella politica, dall'altra vi sono adesso trasferimenti di funzioni molto importanti e, comunque, gente che identifica nell'autorità politica il responsabile della mancata esecuzione di un determinato compito, di una determinata funzione o di un determinato potere.

Ritengo, quindi, che il sistema debba arrivare ad un passaggio successivo, cioè a quello dello *spoil system*, di modo che gli enti locali e le regioni possono esercitare le loro funzioni. Credo che in questi casi la concorrenza possa creare una nuova professione, quella del *manager* pubblico, che dai piccoli comuni in poi, per esempio, si sta cominciando a sperimentare con i direttori generali.

SALVATORE LAURO. In riferimento alla riunione tenutasi a Linz, che cosa è stato proposto a livello europeo, considerato che, nell'ambito del principio di sussidiarietà, siamo costretti a subire alcune direttive? Cosa è stato chiesto delle regioni italiane?

RAFFAELE DINARDO, Presidente della regione Basilicata. Non ho partecipato a questo incontro, ma la tematica si è sviluppata su due piani: uno all'interno dell'Europa e del sistema dei rapporti, l'altro all'interno del sistema delle regioni. È stata anzitutto esaltata l'unità nella diversità delle regioni di tutti gli stati. I problemi erano due: quello della coesione ma anche, in un certo senso, dell'arretramento dell'Europa rispetto alle regioni che ormai hanno superato la fase critica del cosiddetto obiettivo 1; quello di individuare nuovi sistemi di interventi orientandosi verso più ampi territori (al riguardo è riemersa la vecchia questione tra Occidente, Oriente o Mediterraneo). Questo mi è parso di capire, però da una lettura poco sistematica del dibattito.

SALVATORE LAURO. Non è stato firmato un documento? Non lo so, perché, come ho detto, non ero presente, per cui alcune informazioni le ho avute indirettamente.

PRESIDENTE. Mi limito a due brevi considerazioni, rinviando la sintesi complessiva al termine di tutte le audizioni che abbiamo in programma.

Innanzitutto desidero ringraziarvi per aver risposto nel modo migliore per consentirci di approfondire le questioni relative al ruolo delle regioni nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse. Le questioni che volevo mettere in evidenza, e che mi hanno favorevolmente colpito, sono innanzitutto la voglia di decidere che emerge dai vostri interventi, e soprattutto la notizia dei buoni rapporti tra gli enti locali e la regioni. Di questi tempi sentiamo parlare fino alla nausea del fatto che il processo di neocentralismo regionale ha costituito un elemento di freno e molte volte la scusante per non modificare l'assetto del nostro paese; sentire che in alcune regioni questo rapporto è saldo ed in una condizione politicamente accettabile è molto positivo e ritengo di doverlo sottolineare.

È importante essere coscienti che dalla diversità, di cui il nostro paese è ricco, si può trarre un risultato positivo. Non c'è una ricetta unica - questo è l'altro elemento essenziale che voglio sottolineare - occorre creare un contesto tale per cui tutta la politica che si fa a livello territoriale sia in sinergia con una politica di carattere nazionale; sperare che l'una o l'altra siano risolutive rispetto ai problemi che abbiamo mi sembra difficile. Credo che occorra creare questa situazione perché si possano risolvere una serie di problemi.

Vi ringrazio ancora perché la vostra audizione è stata molto utile.

La seduta termina alle 15.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 20 dicembre 1998.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO