

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 APRILE 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 APRILE 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

	PAG.		PAG.
Variazione nella composizione della Commissione:		De Biasio Calimani Luisa (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo)	8
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	2	Donise Eugenio Mario (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo).....	8
Sulla pubblicità dei lavori:		Duca Eugenio (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo)	7
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	2	Turini Giuseppe (gruppo alleanza nazionale)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE AUTONOMIE NEL SISTEMA DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER LE AREE DEPRESSE		Gianfranco Viesti, <i>Docente di integrazione economica europea presso la Scuola di specializzazione in diritto della Comunità europea dell'Università di Bari</i>	3, 9
Audizione del professor Gianfranco Viesti:			
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	2, 7, 9, 12		

La seduta comincia alle 13,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Variazione nella composizione della Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che, in data 9 aprile 1999, il Presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali il senatore Italo Marri in sostituzione del senatore Carmine Cozzolino, dimissionario.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dell'audizione sarà assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento della Camera.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Gianfranco Viesti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse, l'audizione del professor Gianfranco Viesti, docente di integrazione economica europea presso la Scuola di specializzazioni in diritto della Comunità europea dell'Università di Bari, che ringrazio per la presenza.

Saluto i colleghi parlamentari e rivolgo un caloroso ringraziamento al nostro in-

terlocutore per il contributo che reca con il suo pensiero e con i suoi scritti, giacché il pensiero che non trovi poi esplicitazione in fatti concreti non può riuscire a modificare la realtà storica economica e politica del nostro paese, soprattutto in relazione al coordinamento delle politiche pubbliche, che sono poi quelle oggetto dell'indagine della Commissione, che nasce dall'esigenza di fare il punto degli interventi che lo Stato e le regioni e più in generale tutto il sistema delle autonomie locali hanno realizzato per le aree più deboli al fine di individuare così quali strumenti approntare, non solo finanziari ed economici ma anche e soprattutto strategici e mirati sul territorio.

Sono convinto che vi siano molte risorse e che molti sono gli enti preposti alla stessa materia. Dall'indagine dovrebbe emergere l'esigenza dell'adozione di meccanismi semplici, incidenti sul territorio, ma anche l'impegno e la volontà politica del Governo e delle forze politiche, di maggioranza e di opposizione, di affrontare in termini concreti questo problema, soprattutto nell'ambito dell'Agenda 2000, che è poi il piano finanziario ed economico su cui dobbiamo giocare tutte le nostre possibilità di Stato nazionale, unitamente alla realizzazione di un sistema delle autonomie locali, soprattutto le regioni, che debbono acquisire il ruolo strategico che la Costituzione ieri come oggi, anche eventualmente modificata, assegna loro, cioè quello di essere effettivamente organi e strumenti di coordinamento e programmazione delle risorse sul territorio.

Questa è la domanda politica, antica ma anche con una sua modernità, attualità e necessità, stante le carenze economiche e finanziarie che pure esistono nel

paese. Questo è il tema del nostro dialogare. A lei la parola, professore, per una sobria relazione. I colleghi parlamentari avranno poi l'amabilità di intervenire e porre domande ed obiezioni a quanto lei ci dirà.

GIANFRANCO VIESTI, *Docente di integrazione economica europea presso la Scuola di specializzazione in diritto della Comunità europea dell'Università di Bari.* Ringrazio la Commissione per l'invito in questa sede così prestigiosa ed in un momento così interessante per quanto riguarda il ruolo del Parlamento nella definizione delle politiche di sviluppo delle aree depresse.

Così come preventivamente concordato, svolgerò un'introduzione di un quarto d'ora, massimo venti minuti, su due punti; uno più breve ed iniziale, relativo ad un quadro della situazione delle aree depresse, ed un altro, un po' più approfondito, sul quadro delle prospettive delle politiche per tali aree.

Complessivamente, nel corso degli ultimi anni la situazione delle aree depresse nel nostro paese è peggiorata. Questo è evidente perché si sono venuti a sommare più effetti: un effetto congiunturale che sicuramente scontiamo molto nell'ultimo periodo ed un effetto di ridisegno della strumentazione specifica per le aree depresse che, in particolare negli anni ormai un po' lontani da noi, tra il 1992 ed il 1995, ha rallentato molto l'intervento pubblico; a ciò si aggiunge un ridisegno più di fondo di tutta la politica economica del nostro paese che, a partire dallo sforzo complessivo per l'adesione al trattato di Maastricht, ha trascinato con sé una ridefinizione faticosa ma senz'altro positiva di tutti gli interventi per le aree depresse. Che lo stato di queste aree non presenti forti sintomi di miglioramento è evidente da molti dati; quelli sulla occupazione in primo luogo: nonostante qualche lieve segnale di miglioramento nel 1998, con l'ultima rilevazione sono tornati di segno più problematico i dati complessivi sul prodotto interno lordo e soprattutto quelli sugli investimenti pubblici e

privati. Questo riguarda sia le aree depresse del Mezzogiorno sia altre aree del paese, opportunamente definite anche ai fini della legislazione comunitaria come aree depresse. Penso in particolare a larghe fasce del Piemonte e della Liguria, che sono poi quelle da cui sono venute negli ultimi anni le indicazioni più negative dal punto di vista economico.

Questo quadro, sicuramente di colore grigio, conosce al suo interno una serie di eccezioni, importanti come esempi positivi di strade che pezzi delle aree depresse stanno percorrendo o possono percorrere nel loro sentiero di sviluppo. Accennare ed approfondire il discorso su queste eccezioni non significa nascondere quanto di negativo c'è complessivamente nella situazione delle aree depresse, ma significa invece ragionare su possibili strade di sviluppo più o meno replicabili e quindi sulle politiche più opportune. Ciò che a noi serve non è tanto ragionare su politiche che compensino le aree depresse rispetto al loro stato di relativo sviluppo economico, quanto ragionare su politiche che esaltino possibili percorsi spontanei, di mercato, guidati dalle imprese delle aree depresse verso una crescita economica più accelerata.

Le eccezioni non sono poche. Esse riguardano, ad esempio, alcune aree del Mezzogiorno d'Italia, in particolare in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata e Puglia; cinque delle otto regioni meridionali più settentrionali che anche e soprattutto nel corso degli anni novanta hanno conosciuto uno sviluppo intenso, a volte impetuoso. Si tratta di eccezioni numerose e quindi da questo punto di vista senz'altro interessanti. Questo riguarda sia aree in cui la presenza di grandi imprese esterne, come in parte dell'Abruzzo o nel caso a tutti evidente di Melfi, giocano un ruolo importante sia aree in cui sono le imprese, i capitali e le tecnologie locali ad essere i motori di sviluppo.

Si tratta di aree prevalentemente industriali e manifatturiere che coprono una quota molto rilevante dell'Abruzzo e del Molise, molto significativa della Puglia e piuttosto significativa, anche se ancora

minoritaria, della Campania. Accanto a queste vi è stato senz'altro uno sviluppo forte e positivo negli ultimi anni di alcune aree turistiche che si collocano in quelle normalmente vocate al turismo delle regioni meridionali; penso prevalentemente alla Campania, alla Sicilia orientale ed al nord della Sardegna. Tanto le prime, cioè le aree industriali, quanto le seconde anche negli ultimi anni ed anche in un quadro di congiuntura depressa come questo, stanno ottenendo buoni risultati. Per dare una cifra, si tenga presente che in un quadro di cattiva congiuntura e di occupazione complessivamente non crescente la Puglia, ad esempio, vede crescere di quasi il 9 per cento nel solo 1998 la sua occupazione nell'industria in senso stretto; risultato eccellente sotto ogni punto di vista.

Più incerto è invece il destino delle aree urbane meridionali nelle quali vi sono senz'altro segnali molto interessanti anche e soprattutto da parte del sistema delle autonomie, ma mancano quelli forti dal punto di vista economico. Tutti noi guardiamo a quel che di positivo si sta realizzando in molte delle grandi città del Mezzogiorno, ma non vi è ancora una trasposizione delle positive dinamiche sociali di partecipazione dei cittadini in risultati economici.

Abbiamo infine vaste aree del Mezzogiorno nelle quali nulla di tutto questo avviene. Abbiamo l'affastellarsi di aree assai differenziate, di aree ancora avvitate in una situazione di sottosviluppo nelle quali non si riesce ad avere una inversione di tendenza; aree urbane con gravi e complessi problemi ma anche segnali positivi, soprattutto dal punto di vista sociale e politico più che da quello economico; e infine aree anche molto vivaci. Il sottosegretario Sinisi, tra l'altro qui presente, proviene da una di queste aree e credo, essendo stato anche sindaco della città di Andria, che possa testimoniare a tutti come quell'area, più interna rispetto alla costiera pugliese, abbia conosciuto, negli ultimi anni, uno sviluppo industriale a volte impetuoso.

Il messaggio finale di questa prima parte del mio intervento è che è in corso una forte differenziazione all'interno delle aree depresse, dove sono chiaramente evidenziabili tipologie diverse e percorsi diversi: una parte rilevante delle aree depresse non dà segnali positivi, mentre una parte più piccola, ma non irrilevante, dà segnali positivi differenziati. Se questa analisi, pur sommariamente delineata, è vera ha un'implicazione molto forte, nel senso che, probabilmente, alcuni connotati delle strategie di sviluppo non possono che essere differenziati da area ad area. Quindi, su un tessuto di politiche nazionali e comunitarie per l'insieme delle aree depresse devono essere innestati misure e interventi prioritari specifici da area ad area. E se anche questo è vero, l'ultimo corollario del mio ragionamento è che ciò esalta l'importanza delle classi dirigenti locali, in quanto questi elementi di differenziazione e di gestione di politiche di sviluppo non possono che vedere in prima linea le istituzioni regionali e le istituzioni subregionali tanto nel disegno di queste strategie quanto, anche e soprattutto, nella gestione delle stesse.

Vi prego di non portare il mio ragionamento oltre il confine che si pone: non sto affatto dicendo che vi sono tante dinamiche positive né che tutte le politiche devono essere locali e che tutto deve essere lasciato alle autorità locali; sto dicendo che nel nuovo quadro degli anni novanta delle aree depresse del nostro paese vi è una differenziazione maggiore degli esiti: rispetto al passato vi è una maggiore differenziazione nelle strategie di sviluppo, vi è un'importanza maggiore del ruolo delle classi dirigenti locali e, quindi, del sistema delle autonomie locali.

Se ciò è vero pone una sfida molto importante all'intera comunità nazionale e, mi sia consentito dirlo, soprattutto al Parlamento, che proprio in questo periodo è chiamato a delineare un coordinamento ed una visione strategica più integrata all'insieme di politiche che sono venute a delinearsi soprattutto negli ultimi tre anni. Da questo punto di vista, credo, per esempio, che l'iniziativa delle Commissioni

bilancio del Senato e della Camera sia assolutamente benvenuta perché opportunamente, a mio avviso, tende a cercare di delineare in una cornice strategica l'insieme di queste politiche, quindi non a rimodularle ma ad inserirle in un quadro complessivo. Naturalmente, a questo non può che accoppiarsi un'accelerazione nella spesa, che negli ultimi anni, in particolare nel 1992, nel 1996 e nel 1997, è stata estremamente debole. Lungi da me il pensiero che basti aumentare la spesa per provocare lo sviluppo nelle aree depresse, però su una serie di misure di investimento pubblico vi è una correlazione fra l'ammontare della spesa e l'esito che si ottiene; quindi, se è assolutamente fondamentale la qualità della spesa è comunque importante anche la quantità della spesa stessa. Nel corso del 1998, alcune indicazioni del Tesoro dimostrano che vi è un'accelerazione nella spesa per le aree depresse. Da questo punto di vista, il prossimo documento di programmazione economico-finanziaria sarà decisivo.

Voglio dedicare gli ultimi minuti del mio intervento all'analisi di alcune di queste misure per presentare, soprattutto rispondendo alle sollecitazioni della Commissione, il possibile ruolo del sistema delle autonomie tanto nel disegno quanto nella gestione di queste politiche di sviluppo.

Siamo in un anno particolarmente importante perché è quello in cui si disegna il quadro comunitario di sostegno per il 2000-2006. Si tratta di un esercizio di programmazione fondamentale per il nostro paese e, soprattutto, per le sue aree depresse. Se è consentito riassumere una materia molto complessa in una battuta, direi che la qualità del quadro comunitario di sostegno dipenderà dalla capacità della politica di operare al suo interno delle scelte prioritarie; è infatti molto facile affastellare, come è stato fatto nel passato quadro comunitario di sostegno, tante misure e tanti interventi, ma molto più difficile è scegliere e concentrare risorse su pochi documenti. Da questo punto di vista, seguo con grande favore il processo che si è delineato in queste

settimane e che su questi aspetti mi vede anche collaborare con il Ministero del tesoro, per cui confesso di essere parte interessata; però collaboro perché sono convinto della bontà dell'operazione (non dico, quindi, che l'operazione è buona perché collaboro) e perché credo che il processo sia stato impostato correttamente. Lo sforzo a cui sono state chiamate le regioni nei mesi di febbraio e marzo di quest'anno per disegnare i rapporti interinali è stato importantissimo. È ugualmente importante — naturalmente esprimo un'opinione del tutto personale — che le decisioni del CIPE e quindi la politica sappiano dare alle regioni priorità nelle scelte. È infatti necessario disegnare un quadro di interventi sì coordinato a scala nazionale ma in cui le esigenze delle regioni abbiano voce e dove le esigenze delle comunità locali a disegnare il proprio sviluppo abbiano priorità. Da questo punto di vista, i prossimi mesi saranno decisivi.

Quando parlo delle regioni intendo regioni e sistema delle autonomie, perché il dialogo e la concertazione verticale sono tanto importanti fra Stato centrale e regioni quanto all'interno delle regioni; è cioè importante, per la definizione di questo quadro, la partecipazione di province, comuni, consorzi di comuni e grandi città assieme alle regioni.

Parallelamente al quadro comunitario di sostegno, si vanno delineando, in un'operazione assai opportuna di impostazione parallela di politiche comunitarie e di politiche nazionali, le intese istituzionali di programma, che sono state definite con tre regioni del centro nord — Lombardia, Toscana e Umbria — e che sono in definizione con la Sardegna e, nelle prossime settimane e mesi, con le regioni del Mezzogiorno. Ritengo che questo sia un esercizio opportuno in quanto le regioni stesse sono chiamate a definire le proprie strategie tanto su fondi e procedure comunitari quanto su fondi e procedure nazionali, che in parte cofinanziano, in parte no.

Mi sembra che si stia provando a fare un'operazione molto difficile, ma a mio

avviso molto opportuna, di sollecitazione, da parte delle regioni, della capacità di essere parte dirigente di sé stesse e di disegnare le proprie strategie. Naturalmente, rimane centrale la rilevanza nazionale in cui le mosse delle regioni si inseriscono. È assai opportuno, per esempio, che a livello nazionale vi siano meccanismi di valutazione e di premio delle iniziative delle regioni. Penso, per restare nella stretta attualità, ai meccanismi attualmente in corso di valutazione per l'assegnazione di 3.500 miliardi per il completamento di opere pubbliche nelle regioni, che, naturalmente su punteggi definiti prima e insieme alle regioni stesse, aiutino quest'ultime a scegliere le opere pubbliche più opportune.

Nel nostro paese una vicenda complessa è stata quella dello sviluppo locale e, quindi, dei patti territoriali e dei contratti d'area. Sicuramente essa è stata avviata in modo che è facile giudicare erroneo a posteriori ma che comunque lo è stato senz'altro, in quanto caratterizzato da procedure eccessivamente burocratizzate e dal desiderio estremamente ampio di controllare dal centro tutto ciò che avveniva. I rallentamenti fortissimi che hanno sperimentato i primi dodici patti territoriali sono stati assai pericolosi, anche perché potrebbero disincentivare le comunità locali nel disagnarli. I dati più recenti mostrano, fortunatamente, un'accelerazione della spesa e aprono uno scenario interessante e tutto da definire nei contenuti di rapporti tra la programmazione negoziata a livello locale e le regioni. Abbiamo avuto una fase di sperimentazione in cui questi rapporti erano direttamente con il Governo centrale; adesso è necessario che, come si usa dire, il popolo dei patti territoriali, i comuni e le regioni abbiano un dialogo più fruttuoso.

Più dubbia, a mio avviso, è la vicenda dei contratti d'area, che sono stati una misura assai diversa dai patti territoriali, una misura, giusta o sbagliata che fosse, gestita dal centro, indirizzata su specifici territori, molto più di emergenza e le cui vicende dovrebbero essere fortemente di-

stinte da quelle dei patti territoriali. Questi ultimi dovrebbero essere uno strumento a regime, di lungo periodo, che nasce progressivamente dalle forze economiche, sociali e politiche di un territorio; i contratti d'area sono invece uno strumento di emergenza, uno strumento che viene dal centro e che riguarda specifici territori.

Aggiungo, senza entrare nel merito, che vi sono altri tasselli di questo insieme di politica. Mi riferisco alle politiche del mercato del lavoro, a proposito delle quali ho avuto l'onore di essere stato chiamato a presiedere la commissione che sta redigendo il piano nazionale dell'occupazione nel nostro paese (la bozza verrà consegnata al ministro Bassolino il 30 di questo mese). Naturalmente, anche nell'ambito delle politiche del lavoro vi è un ruolo essenziale delle autonomie locali nel nuovo disegno e nella gestione dei servizi all'impiego. Ciò perché se le politiche di sviluppo hanno una forte componente locale, tanto più devono averla le politiche dell'occupazione. Vi è poi il discorso delle politiche degli incentivi - ho visto che la Commissione se ne è occupata in precedenti audizioni - e dello sportello unico, quindi del sistema di snellimento e di decentramento delle amministrazioni.

Siamo dunque in un quadro complesso, molto interessante, dove è opportuno, a mio avviso, che la politica intervenga con le proprie scelte e con il proprio coordinamento non per ridisegnare ulteriormente i singoli strumenti ma per graduarli, per compiere grandi scelte e disegnare concretamente quel nuovo bilancio di poteri tra il sistema delle autonomie e il Governo centrale che, a mio parere, è estremamente opportuno nel nostro paese. Nessuno nega che il sistema delle autonomie locali presenti carenze ed insufficienze e che in passato abbia mostrato dei ritardi, ma credo che questi non costituiscano un motivo per negare al sistema delle autonomie quelle competenze che sono strategiche per lo sviluppo delle comunità locali. Piuttosto sarà compito della politica disegnare un percorso che sia al tempo stesso sufficien-

temente rapido da sostanziare questo trasferimento di poteri ma anche sufficientemente accorto da non causare cadute nell'efficacia della gestione di questi strumenti.

È un mondo in cui nelle politiche di sviluppo vi sono molti attori, ma non può che essere così, trattandosi di politiche complesse. Credo che ciò che verrà fatto anche nei lavori parlamentari di quest'anno sarà di eccezionale importanza essendo anche l'anno di programmazione dei fondi comunitari. Quindi vi ringrazio molto per avermi dato modo di esprimere le mie considerazioni a tutta la Commissione.

PRESIDENTE. Molte delle questioni da lei toccate e approfondite, professor Viesti, riguardano il lavoro e l'occupazione, il coordinamento delle politiche pubbliche in valorizzazione della concertazione, cioè un tema oggi centrale, nonché l'uso mirato delle risorse nell'ambito dell'Agenda europea. Aggiungo che anche il disegno di legge A.C. n. 5809 coglie talune problematiche sia sul piano del metodo sia su quello della determinazione delle risorse, perché in parte si riferisce al piano per il lavoro, che deve essere comunque redatto, dove si parla dei distretti del lavoro connessi ai distretti socio-economici. Questa può essere una scelta mirata perché noi dobbiamo fare due operazioni: da una parte potenziare le aree depresse dove lo sviluppo è avviato; dall'altra, per non costringere alla desertificazione profonda ed all'impoverimento anche in un senso municipale delle comunità, inventare progetti mirati per aree pilota per verificare se un modello sia o meno operativo sul territorio. Questa è la preoccupazione che dobbiamo recuperare. Dove c'è maggiore debolezza strutturale, anche sul piano del secondo livello della concettualità da parte degli enti e degli imprenditori, dovremmo tentare di portare iniziative mirate e poi in un anno o in un triennio verificare il provvedimento mirato sul territorio, altrimenti rischiamo di non verificare mai quale sia la linea che può migliorare un particolare territorio.

EUGENIO DUCA. Nel ringraziare anch'io il nostro interlocutore debbo dire che la sua esposizione ha prevenuto anche alcune domande da parte mia. Lei sa che abbiamo già svolto altre audizioni prima di questa; in particolare abbiamo ascoltato i rappresentanti degli enti locali e delle regioni. In queste occasioni abbiamo spesso verificato diversi accenti polemici fra le due parti. I comuni e gli enti locali ritengono che le regioni non adempiano ai propri compiti di programmazione o che lo facciano senza coinvolgere gli enti locali stessi. Da parte delle regioni viene invece rivendicata la regia di tutte le iniziative di promozione dello sviluppo locale, come anche la gestione della stessa programmazione interregionale.

Nella discussione sembra che si confondano due ordini di questioni. Uno contingente e concreto che riguarda l'efficienza delle amministrazioni pubbliche in genere e delle regioni; un altro astratto relativo al livello territoriale più congruo per l'adozione delle politiche di sviluppo. Vorrei conoscere il suo punto di vista su tale questione.

Una seconda domanda riguarda il quadro attuale della programmazione negoziata, su cui peraltro lei è già intervenuto. Per il 1999 vi sono ingenti risorse: 650 miliardi per i contratti d'area e 2 mila miliardi per i patti territoriali. Per questi strumenti operativi della programmazione negoziata si riscontrano però non poche difficoltà procedurali e burocratiche, che spesso rischiano di vanificare le aspettative e l'effetto annuncio che queste hanno ottenuto. Le chiedo quali siano le sue valutazioni e i suggerimenti tecnici su tali strumenti ed in genere sulla programmazione negoziata.

Una terza domanda riguarda il disegno di legge prima richiamato dal presidente, il cosiddetto collegato fuori sessione; in questo provvedimento si prevede che la programmazione delle politiche di sviluppo avverrà attraverso il cosiddetto sistema del monitoraggio a livello centrale di tutti gli investimenti, per vedere come vanno, se occorrono aiuti o interventi di particolare sostegno o di coordinamento,

suddividendo il territorio nazionale in sistemi locali del lavoro e distretti produttivi. Tutto questo avverrà sulla base di una serie di dati statistici, oggettivi, relativi in particolare alla consistenza demografica, al livello dell'economia, eccetera.

Le chiedo quali siano le sue valutazioni su questo nuovo modello di monitoraggio e programmazione.

GIUSEPPE TURINI. Mi unisco ai ringraziamenti al professor Viesti per il contributo recato con il suo intervento. Io abito in una zona sicuramente depressa, anche se si trova nel centro del paese. Intendo qui riferirmi proprio alla situazione delle aree depresse non considerate tali. Effettivamente la situazione negli ultimi anni è peggiorata, in particolare in queste aree. Sia i contratti d'area sia i patti territoriali in linea di massima hanno premiato chi ha avuto più organizzazione, ma anche i bilanci annuali del Governo — forse giustamente, non discuto — hanno individuato nel meridione un'unica area depressa, praticamente da Roma in giù, dimenticandosi invece di altre aree depresse. Di qui una situazione a macchia di leopardo, economicamente parlando, per cui accanto a zone veramente positive dal punto di vista economico vi sono però depressioni che nulla hanno da invidiare a quelle del profondo sud. Allora, come fare per inventare progetti mirati per queste aree? Si dice giustamente che l'Italia deve essere una sola e che non ci possono essere zone che presentino situazioni incredibili dal punto di vista occupazionale; si tratta di tutte quelle in cui prima vi era una grossa industrializzazione statale che, però, poi ha creato disoccupazione (in taluni punti dell'Italia centrale in una misura pari al 20-25 per cento) ed ha lasciato un ambiente desolato, tale da precludere ogni prospettiva anche nel caso di zone turisticamente invidiabili. Secondo lei, cosa si deve fare per queste zone, che non siano figlie di nessuno in un'Italia che tende a privilegiare in modo sostenuto altre zone

che pure, a mio avviso, ne hanno bisogno? Il problema va visto in termini generali.

EUGENIO MARIO DONISE. Ringrazio anch'io il professor Viesti per il quadro preciso e chiaro da lui delineato circa la situazione attuale, nonché per le sottolineature da lui svolte sulla direzione in cui bisogna muoversi, che io condivido profondamente.

Vengo ora a due rapidissime domande. La prima è un po' fuori tema: a suo avviso, quanto può influire la guerra in corso nella valutazione della congiuntura già così cattiva, come lei stesso ha detto all'inizio? In secondo luogo, noto nel suo ragionamento una frattura, una disparità fra il quadro della analisi che, come lei ha detto, in estrema sintesi indica una situazione peggiorata, e la valutazione, che forse corre il rischio di essere troppo ottimista, del quadro degli interventi in corso.

Avverto, sulla base delle cose che lei stesso ha detto, la necessità di porre un po' più l'accento sulla disparità tra i problemi da affrontare e il quadro degli interventi che siamo e che siamo stati in grado di approntare.

In particolare vorrei sapere in che modo sia possibile consolidare e per alcuni aspetti differenziare, come lei giustamente ha detto, lo sviluppo in corso in alcune realtà locali del Mezzogiorno, magari considerando una forte strategia nazionale ed europea per far sì che anche nelle altre situazioni locali entrino in gioco gli ulteriori elementi di un quadro di crescita dell'economia. Mi riferisco, per esempio, alla politica industriale, alla politica fiscale e a quella delle infrastrutture.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Ho ascoltato con interesse la fiducia del professor Viesti nei confronti del sistema degli enti e delle autonomie locali e, mi è sembrato di capire, anche la proposta di maggior collaborazione nelle scelte di programmazione relative alle opere pubbliche per quanto riguarda le regioni e le autonomie locali nei confronti delle scelte

statali a proposito delle provvidenze assegnate e della valutazione delle procedure, considerato che a volte l'incapacità di spendere è dovuta alla loro farraginosità.

Ciò premesso, vorrei conoscere l'opinione del professor Viesti a proposito del rapporto tra lo Stato e le città di una certa dimensione. Le grandi aree urbane, infatti, spesso si mostrano insofferenti nei confronti della gerarchia regionale; direi quasi che non la riconoscono, che si sentono quasi più potenti e che, quindi, prediligono un rapporto diretto con lo Stato. Vorrei conoscere il suo pensiero in proposito, anche se io, per la verità, non demonizzo.

Una seconda considerazione riguarda le aree del nord, in quanto i patti territoriali e i contratti d'area, per esempio, interessano soprattutto le aree del sud con l'obiettivo di aumentare l'occupazione. Personalmente ritengo che vadano valutate in maniera estremamente differenziata le esigenze delle regioni del nostro paese: se è vero, infatti, che in alcuni casi hanno bisogno di strumenti completamente diversi, è anche vero che lo Stato non può esimersi dal considerarle tutte, visto che l'Italia è una. Bisogna fare in modo che, anche politicamente, alcune di queste regioni non si sentano figliastre rispetto alla programmazione dello Stato, con gli effetti politici che poi conosciamo.

La piccola e media impresa, che rappresentano una ricchezza che nel nostro paese si è sviluppata soprattutto in alcune aree e che, a mio avviso, dovrebbe essere esportata in altre aree, hanno bisogno di un sostegno rapido per il loro sviluppo in quanto vivono una situazione di difficoltà: nel momento in cui l'ingresso in Europa e l'euro hanno accelerato il processo di globalizzazione e di confronto, in assenza di svalutazione della lira, aumentano il nervosismo, la diffidenza e le difficoltà se non vi è rispondenza, in termini temporali, alle opere e alle azioni necessarie. Potrebbe sembrare che un forte decentramento possa risolvere i problemi, e si tratta senz'altro di uno strumento valido, però non sempre le stesse autonomie

locali riescono a risolvere le questioni che irrigidiscono le scelte, a volte anche infrastrutturali, di cui l'economia ha una grandissima esigenza. Vi sono quindi difficoltà e contraddizioni anche per quanto riguarda gli strumenti che sarebbe bene attivare affinché i problemi di parte del nostro paese e delle aree cosiddette sviluppate trovino una risposta.

PRESIDENTE. Prima di dargli la parola, ringrazio ancora una volta il professor Viesti per la chiarezza delle sue idee e per il contributo che ha offerto anche a livello istituzionale. Mi auguro che le classi dirigenti e tutte le forze politiche si facciano carico, a livello nazionale e locale, di questo messaggio, perché molto dipende dalla *job creation* dei dirigenti locali, al di là dei finanziamenti e delle politiche dello Stato nazionale.

GIANFRANCO VIESTI, *Docente di integrazione economica europea presso la Scuola di specializzazione in diritto della Comunità Europea dell'Università di Bari*. Cercherò di rispondere rapidamente a tutte le domande.

L'onorevole Duca mi chiedeva un giudizio sulla polemica tra gli enti locali e le regioni. Vi è un livello di fatto molto preoccupante per le istituzioni regionali che, nel nostro paese, per la loro storia hanno un'efficienza tecnica a volte limitata; per un lungo periodo hanno avuto una responsabilizzazione politica altrettanto limitata, dato che la maggior parte delle loro spese era a destinazione vincolata, e la mia personale opinione è che abbiano anche un meccanismo elettorale non adatto alla formulazione delle decisioni in maniera responsabile e rapida. Tutto questo disegna uno stato di difficoltà attuale delle regioni contro il quale si scontrano enti locali che marciano a velocità differenziata e che in alcuni casi lo fanno più velocemente delle regioni.

Però credo che non si possa restare nel dubbio tipo: o le regioni sono queste o le scavalchiamo. Deve esserci una terza soluzione, cioè quella di un rapido ridisegno e miglioramento dell'efficienza e dell'effi-

cacia dell'azione delle regioni. Personalmente credo che questo debba essere uno dei punti prioritari dell'agenda politica del nostro paese, per quanto riguarda la necessità, che considero urgentissima, tanto di ridefinizione delle leggi elettorali delle regioni, quanto di disegno, anche straordinario, dell'efficienza tecnica e della responsabilizzazione all'interno delle regioni. Proprio chi ritiene che il ruolo delle regioni è indispensabile nel nostro paese, non può, per amore delle regioni stesse, chiudere gli occhi di fronte alle loro palesi inefficienze. Credo invece che debba disegnare un percorso, anche di collaborazione, tra regioni a diversi livelli di sviluppo (penso all'esperienza tedesca, che in questo senso è stata piuttosto interessante) che miri a fare delle regioni delle istituzioni molto più vicine al cittadino e molto più efficienti.

Questo perché — purtroppo per voi che dovete decidere, per fortuna per me che ne faccio oggetto di studio — non vi è un solo livello ottimale delle politiche di sviluppo: a seconda delle materie non si può che avere un disegno sofisticato nel quale si vada da un livello subregionale, che deve essere assolutamente salvaguardato, in quanto non può solo essere pianificato a livello regionale, ad un livello regionale, interregionale e sovranazionale ed europeo. Fare la politica della ricerca a scala sovracomunale è una follia, ma è un errore anche una politica mirata di servizi per le imprese a scala solo nazionale, in quanto serve un contatto diretto con il territorio. Qui non abbiamo soluzioni, non abbiamo un modello ottimale se non quello delle migliori esperienze straniere (da questo punto di vista penso alla Germania e anche alla Spagna), cioè di un dialogo continuo in senso verticale tra le diverse istanze.

Nel nostro modello probabilmente il punto non sta tanto e solo nelle competenze che con un eventuale ridisegno della carta costituzionale, come si era tentato di fare con la Commissione bicamerale, vanno dallo Stato alle regioni; non credo che una mera attribuzione risolva i problemi, se non accompagnata da un mec-

canismo istituzionale di dialogo e codificazione verticale che è complesso, va sperimentato e messo a regime.

La seconda domanda era sui patti territoriali. Risponderò telegraficamente: purtroppo si è trattato, a mio avviso, di uno strumento molto buono nelle intenzioni, ma disegnato con procedure sbagliate, estremamente complesse; non voglio essere ottimista, come dice il senatore Donise, però prendo atto che queste procedure sono cambiate; diamoci appuntamento da qui a sei mesi per una valutazione, allora saremo in grado di dire se le nuove procedure avranno effettivamente accelerato i tempi di erogazione alle imprese. Abbiamo procedure a gara, a bando e procedure di approvazione del patto nel suo insieme che tolgono la valutazione delle singole iniziative al Ministero del tesoro e che sono senz'altro opportune: vedremo se funzioneranno. L'unica avvertenza che darei è di non dare ora un giudizio definitivo sui patti territoriali prima di aver visto andare a regime la nuova procedura, il che richiede qualche mese.

L'ultima domanda riguarda la programmazione ed il monitoraggio sui sistemi locali del lavoro: non ne ho una precisa opinione anche perché non conosco perfettamente come si sta evolvendo il dibattito parlamentare; leggerò con grandissima attenzione il testo; anche qui non c'è una soluzione ottimale; un disegno del territorio alla francese nel quale gli ambiti territoriali siano pianificati centralmente ha molti vantaggi; una esperienza più all'italiana di autoaggregazione ha altri vantaggi, ma può lasciare macchie vuote nel territorio. L'unica cosa che posso dire è che è molto opportuno che nel disegno di questi sistemi si tenga conto del movimento dal basso e cioè che questo disegno avvenga attraverso un dialogo con le istituzioni locali.

Il senatore Turini mi chiedeva delle aree depresse obiettivo 2, che sono e saranno sempre più importanti nel nostro paese; è un dato di fatto della dinamica competitiva all'interno dell'Europa che aree di vecchia industrializzazione pos-

sano conoscere percorsi di deindustrializzazione e quindi necessità di nuovi percorsi di sviluppo. Abbiamo vicende importantissime in tutti gli altri paesi europei, dalla Scozia al Belgio, ad aree della Francia e della stessa Spagna catalana; anche in Italia dobbiamo affrontare queste realtà che sono in Umbria, Toscana e molto in Liguria e Piemonte. Da questo punto di vista, c'è un aspetto molto importante che è la mappa dell'obiettivo 2 che la Conferenza Stato-regioni va a definire. Personalmente ho un giudizio molto negativo sulla mappa dell'obiettivo 2 del periodo 1994-1999 e su come sono state definite le aree depresse. Per motivi tecnici che non posso esporre in questa sede è estremamente opportuno che la definizione di questa mappa, che apparentemente è un esercizio tecnico, diventi invece un esercizio politico nel quale le diverse regioni tra di loro si accordino e al loro interno definiscano quali sono le aree nelle quali si ritiene necessario un intervento. Dopo di che la strumentazione con cui intervenire in queste aree è vasta e va da misure che sollecitino lo sviluppo locale, così come avviene nelle aree depresse, a misure anche di intervento più tradizionali perché in alcune aree troviamo gli stessi problemi di carenza di imprenditorialità e di vivacità politica che si trovano in alcune dell'obiettivo 2. È comunque opportuno che il nostro paese diventi meno schematico e prenda atto della realtà e cioè che non è diviso in due parti omogenee al loro interno ma che fortunatamente vi sono parti dell'obiettivo 1, che vanno evolvendosi velocemente, e sfortunatamente parti del centro nord che vanno sperimentando processi di deindustrializzazione; è soprattutto opportuno che la polemica giornalistica, che è poi quella che crea molto spesso anche le convinzioni, adotti delle lenti più attente di analisi del territorio.

Il senatore Donise mi poneva una domanda estremamente difficile sugli effetti della guerra. Posso semplicemente dire che bisogna fare molta attenzione a quello che può essere già in corso e mi riferisco in particolare agli effetti sulle

regioni del sud-est. Io vengo da Bari e ritengo che l'attuale situazione della accessibilità, forse sottostimata, sia estremamente grave e capace di produrre a breve effetti negativi estremamente importanti. Ritengo molto negativo che si sia accettata la chiusura di un sistema aeroportuale da 20 giorni senza che vi siano significative misure sostitutive, dove per significative misure non includo un aeroporto come quello di Grottaglie che chiude alle ore 19 e quando piove. Questo è molto importante. Per il resto, se posso esprimere una opinione in risposta alla sua domanda, credo che la guerra nei Balcani ampli il ventaglio degli scenari e cioè metta di fronte agli occhi dell'Italia, in particolare delle regioni adriatiche, uno scenario negativo più negativo di quello precedente ed uno scenario positivo più positivo di quello precedente; non sappiamo quale si verificherà, sappiamo però che in tutti e due i casi le politiche da attuare saranno difficili e ciò che bisognerà fare sarà complesso; uno scenario negativo di guerra, migrazione e cortina di ferro che cade sull'Adriatico impone una politica nazionale molto più attenta di quella del passato e molto più difensiva. Uno scenario positivo di stabilizzazione dei Balcani con un piano Marshall aprirebbe alle nostre regioni adriatiche, penso in particolare alle possibilità che si aprirebbero con il corridoio 8 transbalcanico, prospettive straordinarie.

Più che guardare nella palla di cristallo, credo sia opportuno usare queste settimane, questi mesi per cominciare a prefigurare gli scenari, per capire quali siano le cose più opportune da fare per ridurre i costi nello scenario negativo ed aumentare i vantaggi in quello positivo.

Accetto molto volentieri l'invito a non essere troppo ottimista sugli interventi perché credo sia opportuno che ciascuno conservi sempre il suo spirito critico. Abbiamo degli attori nuovi: il dipartimento per le politiche dello sviluppo, Sviluppo Italia; abbiamo un sistema di incentivazione più o meno a regime, che va però un po' semplificato. Abbiamo i patti territoriali e questo nuovo tentativo

di programmazione degli investimenti pubblici. Accolgo pienamente l'invito a non valutare a priori, bene o male, a seconda dei preconcetti; guardiamo questo tentativo con attenzione. Probabilmente non si tratta di respingerlo o accettarlo in toto ma, proprio quest'anno, di apportare miglioramenti in corsa che possono venire solo da uno studio attento e critico delle misure adottate.

Vengo infine alle ultime due domande dell'onorevole Calimani. Non so rispondere sul rapporto diretto tra le grandi città e lo Stato centrale. È effettivamente un problema di massimo interesse, risolto all'estero in modo diverso; ad esempio negli Stati Uniti ed in Germania (soprattutto in Germania alcune regioni e grandi città coincidono). Non ho un'opinione precisa al riguardo, ma il tema è sicuramente interessante. In Italia ed in particolare nelle aree depresse il ruolo delle città per lo sviluppo economico è assolutamente fondamentale. Se Napoli, Bari, Palermo e Catania sono città che non funzionano e nelle quali non si sviluppa attività economica, non vi è alcuna possibilità di sviluppo per le aree del Mezzogiorno. Un modello non urbano come quello della seconda metà degli anni ottanta e degli anni novanta, di piccole città, è bellissimo, ma insufficiente. Se le città che ho ricordato, come Reggio Calabria ma anche Torino e Genova, non cambiano profondamente, non vi può essere alcuna possibilità di sviluppo per le aree del Mezzogiorno. In questo senso sottolineo il ruolo economico delle città, ma non saprei dire altro.

Per quanto riguarda infine il tema degli strumenti, noto che i patti territoriali hanno una buona diffusione anche

nel centro-nord; nell'ultima delibera ne sono stati finanziati 11 con circa 450 miliardi, un finanziamento consistente che si aggiunge ai 200 miliardi già stanziati in precedenza. Si tratta dunque di uno strumento molto utile. In alcune aree del centro nord alcuni patti sono particolarmente interessanti e rappresentano un buon esempio, come qualità, per i patti del Mezzogiorno. Si tratta quindi di una strumentazione che va delineandosi sul territorio.

Se nel nostro paese la situazione economica da un punto di vista territoriale è, fortunatamente per chi la studia, così complessa e articolata, credo che ciò imponga anche alla strumentazione di essere non complicata ma articolata sul territorio. Credo che la grande qualità della politica sarà quella di renderla articolata ma non complicata.

PRESIDENTE. La ringrazio per questo invito finale e per le considerazioni che ha rimesso alla nostra attenzione. Quando sarà redatto il documento finale, avremo l'amabilità di invitarla per essere interlocutore di un approfondimento oggettivo che rappresenterà il parto di questa Commissione.

La seduta termina alle 14,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 23 aprile 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO