

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 DELL'UNCEM)

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

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 DELL'UNCEM)

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MARIO PEPE**

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	37
Audizione di una delegazione dell'UNCEM:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	37, 40, 41
Andreolli Tarcisio	40, 41
Gonzi Guido, <i>Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani</i>	38

La seduta comincia alle 13.10.

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

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).

Audizione di una delegazione dell'UNCCEM.

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 di una delegazione dell'UNCCEM.

Nel salutare i nostri ospiti, ricordo anzitutto che il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani, dottor Guido Gonzi, ci ha inviato le risposte scritte alle questioni che abbiamo posto anche ad altre autorità territoriali sui temi oggetto dell'audizione odierna. Cercheremo di tenerle in evidenza ai fini della redazione del documento conclusivo.

Vorrei che il dottor Gonzi ci parlasse del ruolo svolto oggi dalle comunità montane per quanto riguarda le politiche dello sviluppo, verificando anche i limiti di una politica precedente orientata più a scegliere gli enti maggiori che a dare sostegno a questo ente intermedio che, almeno nella legge istitutiva, avrebbe dovuto svolgere il ruolo fondamentale di raccordo degli enti territoriali, con una politica

tutta finalizzata a difendere e a garantire la morfologia del territorio in una disegno di sviluppo e di equilibrio socio-economico. Vorremmo anche conoscere i limiti di ieri e quale raccordo sia oggi possibile tra due documenti a mio avviso fondamentali, in mancanza dei quali alcune comunità montane non hanno potuto attuare fino in fondo un raccordo territoriale significativo: mi riferisco al piano socio-economico e al piano di sviluppo, perché nella concezione delle amministrazioni provinciali e degli enti locali talvolta le comunità montane rischiano di essere associazioni di volontariato o enti territoriali di secondo livello dove sistemare tutti coloro che non hanno potuto recitare un ruolo vero ed efficace sul piano della gestione della stessa comunità montana.

Premessa l'esigenza di stabilire un dialogo tra i vari livelli istituzionali, vorremmo conoscere in proposito il vostro punto di vista al fine di addivenire ad una visione se non armonica meno polemica rispetto a ieri. Ciò alla luce di quanto è stato prodotto dalla cosiddetta legge Bassanini e dai decreti attuativi della medesima, dalla dottrina e dal dibattito in corso, che, a mio avviso, deve trovare una sistemazione e un ancoraggio in una modifica della Costituzione per le parti attinenti alla materia in questione.

Qual è il giudizio dell'UNCCEM sul patto sociale per lo sviluppo e per il lavoro? Parlo di un documento eponimo e significativo perché è la riproposizione del metodo della concertazione ed esegue e concretizza la filosofia del DPEF del 1999, che ha accompagnato e promosso la finanziaria e il collegato per l'anno in corso. In che modo questo documento può realizzarsi, anche tenendo presente il

ruolo delle comunità montane, che non hanno sottoscritto, perché non invitate, il patto sociale per lo sviluppo? Questo documento come può essere contestualizzato all'interno dei territori di competenza delle comunità montane e delle problematiche che l'UNCHEM porta avanti?

Vorremmo acquisire il vostro parere su questi temi senz'altro interessanti perché attinenti alle aree più svantaggiate, di cui parliamo spesso rendendo però inapplicabile anche le leggi che abbiamo redatto proprio per la difesa della montagna e dei comuni montani.

GUIDO GONZI, *Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani*. Per noi è un piacere essere invitati da questa Commissione, perché ci vengono posti sempre problemi concreti. Già altre volte abbiamo avuto modo di esprimere le nostre opinioni su questioni di grande interesse, come lo è quella oggetto di questa indagine conoscitiva.

Come già specificato nella memoria che vi abbiamo fatto pervenire, tendiamo a considerare la necessità di valutare gli interventi sulle aree depresse in modo diverso da quelli di un tempo. Siamo contrari al fatto che la individuazione di tali aree continui, per molti versi, in base a vecchi criteri. Non è pensabile individuare le aree depresse con i parametri sull'occupazione o sul reddito di ciascun comune, perché bisogna parlare di zone. Inoltre, più che di depressione è necessario parlare delle diverse risorse esistenti nei vari sistemi territoriali del paese e di come utilizzarle. Il problema non è tanto quello di individuare povertà alle quali far fronte con trasferimenti dello Stato, quanto quello di individuare le risorse locali, in particolare quella umana, e di trovare gli strumenti affinché possano emergere e diventare un fattore di sviluppo.

Da questo punto di vista, riteniamo che la politica che si sta avviando anche con il patto sociale per lo sviluppo e per il lavoro, con le valutazioni già fatte su Agenda 2000 e sulle quali il Governo ha realizzato il convegno di Catania per i nuovi fondi strutturali 2000-2006, sia più

rispondente alle esigenze e ai problemi delle zone montane. Per far sì che quest'ultime siano operative in modo positivo e che anche gli enti locali possano occuparsene, bisognerà fare in modo che si risolvano i problemi da lei posti, signor presidente, per esempio quelli relativi alle successive modifiche o ai criteri di applicazione della legge n. 59 e del decreto legislativo n. 112.

In questo momento viviamo in una fase abbastanza strana, in quanto figlia della rivendicazione, assolutamente comunarda, portata avanti da alcuni settori, quella per cui ad ogni costo tutte le funzioni devono essere poste in capo al comune, ivi comprese quelle derivate dalla legge n. 59. Non ci opponiamo a questo concetto dal punto di vista della titolarità, però riteniamo, mentre si sta cercando di progettare cosa fare nelle zone non montane, che in quelle montane si possa utilizzare da subito la comunità montana per svolgere attività di unificazione nell'interesse dei comuni e delle popolazioni, quindi anche di intervento nelle politiche che possono essere realizzate sotto il profilo sia della programmazione sia della gestione di attività e di servizi che non possono connaturarsi in modo adeguato a livello comunale. I comuni che sono in grado di farlo dovranno continuare su questa strada, gli altri possono realizzare interventi, servizi e funzioni tramite lo strumento della comunità montana.

Al di là dei problemi quasi ideologici che si stanno ponendo sui temi istituzionali e sul rapporto tra le varie istituzioni, ritengo che la comunità montana debba essere usata anzitutto per quello che è, vale a dire come uno strumento nelle mani dei comuni, in rappresentanza dei comuni stessi e delle popolazioni. Invece di chiedersi che cosa può essere o deve essere la comunità montana, forse non sarebbe male se si ponessero le condizioni affinché venga utilizzata.

Quanto alla programmazione, lei, signor presidente, giustamente si pone il problema dei piani di sviluppo. Con l'articolo 29 della legge n. 142 abbiamo ottenuto ciò che a molti allora era parso

una *deminutio capitis*, vale a dire il fatto che il piano di sviluppo passasse dall'approvazione regionale all'approvazione provinciale. In realtà abbiamo ottenuto un dato significativo, perché con la legge n. 142 la programmazione finiva nelle mani delle province con i piani provinciali. Quando approviamo un piano di sviluppo economico e sociale e qualsiasi altro programma derivante dall'articolo 29, li trasmettiamo alla provincia, ma nel momento in cui li approva divengono, necessariamente, una componente del piano provinciale, in quanto non può esserci contrasto tra il piano approvato dalla provincia e il piano generale che la stessa provincia adotta per mandarlo poi all'approvazione regionale. Dal nostro punto di vista, quindi, in tema di programmazione da una parte abbiamo perso la possibilità di colloquiare direttamente con la regione, cosa che peraltro in pratica non avveniva, ma dall'altra abbiamo avuto uno strumento estremamente concreto e pertinente che aiuta a risolvere molte delle nostre difficoltà. Vi sono regioni che, non avendo attivato ancora l'applicazione degli articoli 28 e 29 della legge n. 142, non hanno messo le province e le comunità montane nella condizione di poterlo fare, ma laddove le regioni hanno dato il via a questa seconda stagione di programmazione con le comunità montane rinnovate, diversi piani sono stati approvati dalle province e come tali inseriti in una operatività di programmazione più complessiva e dal significato importante. Però riteniamo, e ne stiamo discutendo con il rappresentante del Governo che si occupa delle tematiche di cui oggi parliamo, che debba nascere un rapporto tra il patto territoriale e il piano di sviluppo in una seconda fase di applicazione di questo tipo di intervento; la prima fase, infatti, ha prodotto piani territoriali del tutto diversi. Nella seconda fase il patto territoriale appare come uno strumento sia per il rapporto tra pubblico e privato, tra istituzioni, imprenditori e società civile, sia per tradurre nelle aree montane la programmazione delle comunità montane.

Non dico che per ogni comunità montana e per ogni piano di sviluppo debba esserci necessariamente un patto territoriale, però nelle aree montane disporre del piano di sviluppo economico e sociale e promuovere l'avvio di un patto territoriale significa avere uno strumento concreto con cui attuare la programmazione o, perlomeno, buona parte di essa. Da questo punto di vista, sarebbe opportuno che la Commissione desse un segnale, perché ancora oggi il Ministero del tesoro e del bilancio sta cercando di puntualizzare meglio ciò che deve essere il patto territoriale, impartendo iniziative per modificare le direttive impartite nell'estate scorsa. Se per le zone montane che stanno accedendo sempre più alla proposta di costruire patti territoriali vi fosse questa indicazione, riteniamo che sarebbe di grande utilità.

Vi è poi il discorso del patto sociale per lo sviluppo e per il lavoro. Certo, non abbiamo gradito molto il fatto di non essere chiamati a firmare il patto dopo essere stati chiamati a discuterlo. Riteniamo che sia stato un pessimo modo di procedere, perché se siamo un soggetto che serve in quanto rappresentativo di una realtà che tocca oltre metà del territorio del paese, è giusto essere chiamati non solo per discutere ma anche per sottoscrivere. Però è comunque meglio essere chiamati a discutere che non essere chiamati affatto. Il problema della montagna, o delle risorse della montagna — dipende da come si voglia vedere la questione — è comunque una realtà di grande importanza per il paese, più ancora per chi abita in montagna. Ma nel momento in cui le aree montane sono considerate per quello che sono, nascono le esigenze di bottega, per così dire, nel senso che può esservi chi vuole essere un po' più di qualcun altro, per cui può accadere che il soggetto più modesto e più piccolo venga messo, più o meno garbatamente, fuori dalla porta, il che non lo rende più in grado di essere al tavolo in cui sono seduti tutti gli altri. Ma per noi è anzitutto un problema di sostanza il metodo della concertazione. Sul DPEF del 1999 abbiamo avanzato molte osserva-

zioni, alcune delle quali, dopo essere state accolte nella definizione del documento — soprattutto il grande riferimento ai problemi del territorio — sono poi entrate nel programma del Governo in carica. Tutto questo ci fa sperare che vi siano un'attenzione e una possibilità maggiore di intervento.

Oggi siamo nella fase nuova di individuazione delle aree depresse. Il Senato sta definendo un testo di legge con il quale si individuano, sostanzialmente, i sistemi locali del lavoro con i distretti socio-economici. Se il testo diventerà legge, considerato che ci vorrà un anno per il decreto legislativo applicativo della norma — immagino che la Conferenza Stato-autonomie locali o la Conferenza unificata se ne occuperanno — avremo modo di attuare verifiche più puntuali. Però riteniamo che debba essere tenuto in considerazione il rapporto tra il territorio e la costruzione di nuovi sistemi. Quindi, il problema della montanità, per la sua specificità e per le considerazioni che porta con se, deve essere in qualche modo considerato.

È importante, nel momento in cui si individuano dei sistemi, che non siano a macchia di leopardo. Nella stessa vallata o nello stesso ambito territoriale non devono esserci comuni inclusi ed altri esclusi. I fatti stanno tuttora a dimostrare che uno dei modi peggiori per individuare le aree depresse è stato quello posto in essere prima dai PIM poi dall'obiettivo 5 B, per cui nella stessa vallata vi sono comuni inclusi ed altri esclusi. Le linee dello sviluppo, del lavoro o delle attività economiche non possono invece saltare un comune rispetto ad un altro, perché l'economia non funziona così. Un territorio comunale può essere sede di iniziative economiche che toccano altri comuni che lo circondano, e possono essere questi ultimi a chiedere che quel territorio rientri tra le aree depresse proprio per poterne beneficiare in quanto a risultati. Nel momento in cui si parla di sistemi si deve dare una risposta positiva. Se l'area depressa viene collegata al concetto — non perché debba necessariamente coincidere — del sistema territoriale, indubbiamente è un dato di grande rilevanza. Auspi-

chiamo che ciò avvenga nell'individuazione delle nuove aree del futuro obiettivo 2. Anche qui vi sono parametri fissati in sede comunitaria, parametri che saranno deliberati di intesa tra lo Stato e le regioni dal punto di vista applicativo, ma è importante che non si perda di vista il concetto della zona e quindi, in rapporto alla montagna, il concetto della comunità montana. Alcune zone poi potranno non essere considerate perché in condizioni meno preoccupanti di altre, però il concetto della zona deve comunque prevalere.

Credo di aver accennato alle questioni essenziali. Secondo noi in qualche caso possono esserci, o possono esserci state, in ordine ai servizi ed all'organizzazione di funzioni associate, difficoltà di vedute o di componimento di problemi tra i comuni e la comunità montana, ma in tutta la mia esperienza non mi risulta che siano mai intervenute difficoltà tra i comuni e le comunità montane in riferimento ai problemi dello sviluppo, perché i comuni sanno di dover necessariamente passare attraverso questo strumento, essendo la regione lontanissima e molto spesso la stessa provincia non in grado di scegliere e di capire i veri problemi e le vere necessità.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

TARCISIO ANDREOLLI. Intervengo innanzitutto per esprimere apprezzamento per l'intervento del presidente dell'UNCEM e per sottolineare che condivido pienamente quel passaggio in cui parla della necessità di passare dalle parole ai fatti. È inutile che voi facciate programmi di sviluppo e che poi siate esclusi dai patti territoriali. Un modo concreto per attuare un piano di sviluppo è proprio il patto territoriale.

Esprimo in questa sede l'auspicio di trovare una formula intelligente per includere anche le comunità montane tra i soggetti attivi per i patti territoriali, altrimenti continuiamo a navigare nell'incertezza e ad adottare strumenti che poi si vanificano di fronte ai casi concreti,

perché probabilmente i singoli piccoli comuni non sono in grado di fare patti territoriali, che sono gli strumenti per poter raggiungere obiettivi concreti e di attuazione dei loro piani di sviluppo.

PRESIDENTE. So per esperienza diretta che molte comunità montane sono state interlocutrici proponenti di patti territoriali di sviluppo delle comunità montane. Questa linea va sostenuta e rafforzata a livello di UNCEM, per impartire una direttiva ai territori affinché le comunità montane stesse siano protagoniste di questi strumenti di programmazione negoziata per attuare in concreto il piano socioeconomico di sviluppo, sia pure nell'intenzionalità, per poi raccordare l'esperienza dei comuni realizzando quell'intercomunalità fondamentale anche per il sostegno concettuale alle comunità montane. Su questa linea concordo anche con quanto affermato dal senatore Andreolli. Mi pare comunque che le comunità montane siano ispirate a questa filosofia.

GUIDO GONZI, Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani. In questo momento, in attuazione delle procedure previste per la programmazione negoziata e quindi anche di quanto è stato stabilito in questo patto sociale per lo sviluppo ed il lavoro vediamo l'avvio, laddove lo si sta facendo, delle procedure per le intese istituzionali di programma. Certo, non è questa la sede per rivolgere un invito al Governo o alle regioni, però ritengo comunque opportuno affermare che sarebbe oltremodo auspicabile che le regioni, nel predisporre queste bozze di intesa, e lo Stato, nel momento in cui discute di tali bozze, tenessero presenti anche le problematiche delle aree montane e che nella fase di consultazione regionale vi fosse la possibilità di inserire tra i soggetti consultati le comunità montane a livello nazionale e l'UNCEM. Facciamo già parte del tavolo nazionale costituito con un decreto del Governo nel dicembre scorso per l'attuazione di queste procedure, ma forse sarebbe opportuno ribadire in questa fase che, essendo previsto che si parli di valorizzazione delle

risorse naturali, ambientali, umane, culturali e storiche, di miglioramento della qualità, non parliamo delle città, ma delle istituzioni locali e della vita associata, di sviluppo dei sistemi produttivi locali, terziari ed industriali, di collegamento fisico e materiale con altre aree, il tema della montagna si pone in modo assolutamente pertinente.

La preoccupazione che voglio esprimere è che siano solo gli uffici regionali a discutere delle intese istituzionali, perché alla fine non passano neppure per i consigli, finendo per essere un confronto tra funzionari dello Stato e funzionari delle regioni; tali intese così non hanno un respiro politico ma un respiro tecnico costruito su chissà quali parametri e su chissà quali iniziative, che finiranno non per produrre tutti i risultati che si vogliono ma per porre magari qualche ulteriore difficoltà.

PRESIDENTE. Concordo con la sua osservazione, presidente Gonzi, perché in molte intese di programma già formalizzate negli accordi Stato-regione diamo il premio, sul piano dei contenuti, a problematiche che non afferiscono al territorio montano, cioè a quella filosofia di fondo che vogliamo salvaguardare. Non è solo la procedura ed il metodo, è anche il contenuto delle intese a dover avere un taglio montano o, se vogliamo, di salvaguardia dei territori montani. È questa la preoccupazione che ho avvertito leggendo alcuni testi.

Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,35.

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

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 18 febbraio 1999.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

