

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'ASSOCIAZIONE
NAZIONALE DEI COMUNI D'ITALIA (ANCI)]

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 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'ASSOCIAZIONE
 NAZIONALE DEI COMUNI D'ITALIA (ANCI)]

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

 INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Caprioli Elisabetta, <i>Consulente dell'ANCI</i> ..	21
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	17		22, 23, 27
Audizione di una delegazione dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI):		Duca Eugenio.....	23
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	17, 25, 26, 27	Gubert Renzo	22
Baroni Maria, <i>Dirigente dell'ANCI</i>	18	Minervini Guglielmo, <i>Sindaco di Molfetta</i> .	20
		Montagnino Antonio Michele.....	26
		Samperi Marilena, <i>Sindaco di Caltagirone</i> .	23
		Valentini Giovanni, <i>Sindaco di Bagheria</i> ...	25

La seduta comincia alle 14,15.

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'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI).

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'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI).

Desidero anzitutto ringraziare i nostri ospiti per la loro disponibilità. Premesso che la loro presenza sarà senz'altro significativa per l'indagine che stiamo conducendo, ricordo i temi oggetto dell'indagine. Innanzitutto, il ruolo delle regioni e delle autonomie locali. Sembrerebbe un'espressione tautologica, ma non lo è. Se noi guardiamo, infatti, a tutti i provvedimenti che sono stati approvati, dalle leggi Bassanini ai relativi decreti attuativi, ci rendiamo conto che tale tautologia non esiste perché si vuol dare un maggiore spessore istituzionale alle autonomie locali per arrivare ad una regione che sia effettivamente un ente di coordinamento e di

programmazione, secondo le previsioni costituzionali ed anche le indicazioni degli statuti.

L'altro tema oggetto della nostra indagine sono le politiche pubbliche per le aree depresse: vogliamo esaminare le politiche pubbliche, la loro utilità, la loro efficacia dal punto di vista generale, ed anche la loro ricaduta sul territorio regionale, soprattutto nelle aree particolarmente marginali, la cui ripresa appare difficoltosa. Come sapete, vi è un'attenzione particolare, anche in relazione al patto sociale per lo sviluppo e il lavoro, verso le regioni e le aree più deboli, per le quali indubbiamente il Governo ed anche le autorità locali devono non solo utilizzare gli strumenti della programmazione in maniera accorta, mirata e semplificata, ma anche elaborare un patto regionale di sviluppo che possa coinvolgere soprattutto le province. L'articolo 3 della legge n. 142 del 1990, a mio avviso non è stato infatti mai smentito, anzi è stato pienamente esplicitato, attuato e, se volete, autenticato anche dagli ultimi decreti che sono stati emanati. Lì si ipotizzava un ruolo centrale di tali enti nel predisporre, d'accordo con i comuni, uno sviluppo concreto e adeguato del territorio. Avverto una preoccupazione. Le risorse vi sono, riusciamo anche ad individuare bene gli strumenti di approccio al territorio, ma ho paura che per lungaggini, intoppi burocratici e lentezze determinate dalla intrinsechezza della burocrazia, non si riesca a determinare cambiamenti nelle realtà soprattutto delle aree depresse.

Approfondire questi temi è l'obiettivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che è una Commissione bicamerale ed è quindi tutta incar-

dinata su questa materia. Vogliamo affrontare queste tematiche in maniera fortemente problematica. Vogliamo che il Governo e il Parlamento affrontino in maniera seria questi problemi, eventualmente anche apportando le modifiche necessarie ai relativi strumenti.

Una delle questioni principali è quella dell'attuazione del decreto legislativo n.112 del 1998, che assegna nuovi poteri alle regioni e disciplina l'istituto del conferimento. Si tratta di capire come lo stesso venga recepito, sapendo che al suo interno sono presenti limiti e pregi.

Dobbiamo poi prendere in considerazione le autonomie locali e la politica di sviluppo. Si tratta di capire quale ruolo sia possibile enucleare al riguardo.

Vi è poi un'altra problematica. Quando parliamo dei comuni, parliamo dei grandi e dei piccoli comuni. Dopo aver verificato la inattività della produzione legislativa regionale ai fini della determinazione delle aree metropolitane, oggi i grandi comuni e i piccoli comuni sono sullo stesso piano. Io ritengo, però, che siano i piccoli comuni ad avere obiettive difficoltà e che gli stessi abbiano poche risorse. Al di là dei fondi perequativi, le risorse della maggior parte dei comuni sono tali da non riuscire infatti a sortire gli effetti necessari. Il problema della convivenza tra le grandi aree metropolitane, i grandi comuni e i piccoli comuni, si pone quindi alla nostra attenzione per utilizzare in maniera seria le politiche di sviluppo.

Vi è poi il tema concernente gli strumenti della programmazione. Si tratta di verificare la situazione attuale, di capire se esistano problemi in relazione alle procedure, alle risorse, ai vari passaggi previsti, perché è anche di questo che ci stiamo occupando. Pensiamo, ad esempio, ai patti territoriali. Lo Stato deve ora siglare con le regioni l'intesa istituzionale. Ebbene, a questi strumenti dovremo dare concretezza ed efficacia se vogliamo sortire effetti.

Un altro tema al nostro esame riguarda la valutazione della società « Sviluppo Italia », una nuova *holding* con due bracci secolari che vuole semplificare l'ar-

mamentario istituzionale che presiede al governo del territorio e delle sue risorse dando luogo ad una struttura più agile. È chiaro che qui si creano problemi di convivenza con le regioni anche sotto l'aspetto delle responsabilità istituzionali.

Su questi argomenti vogliamo sentire l'ANCI al fine di assumere iniziative ed elaborare proposte, in modo che anche questa indagine conoscitiva possa rappresentare un utile documento di ausilio per il Parlamento e per il Governo. Ricordo, peraltro, che nel corso dell'indagine dovremo anche sentire i rappresentanti degli enti pubblici operanti sul territorio.

Questo è in sintesi l'oggetto della nostra indagine conoscitiva. Ringraziandoli ancora per la loro presenza, do ora la parola ai nostri ospiti. Gli onorevoli deputati e senatori potranno introdursi nel dibattito quando lo riterranno opportuno.

MARIA BARONI, *Dirigente dell'ANCI.*

Intervengo brevemente per rappresentarvi come noi dell'ANCI ci poniamo rispetto a tutte queste tematiche. L'ANCI, ovviamente, avverte molto il peso della responsabilità rispetto alle importantissime problematiche dello sviluppo del Mezzogiorno e rispetto all'esigenza di sollecitare lo sviluppo locale. Sono questioni che abbiamo affrontato molto spesso all'interno dell'ANCI negli ultimi anni e più puntualmente nell'ultimo periodo, in cui il tema della programmazione 2000-2006 sta diventando centrale. Quest'ultima è una grande occasione per mettere veramente a punto e in atto un rapporto di collaborazione con le regioni, tra gli enti locali e tra il sistema della rappresentanza degli enti locali e dei comuni stessi sulle diverse problematiche che sono in gioco, sulle diverse responsabilità e sui diversi bisogni che i piccoli e i grandi comuni hanno rispetto a tutte le tematiche in questione.

Vorrei ora parlare dell'attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998. Al riguardo dobbiamo dire che nello scorso anno, quando si andava a delineare la possibilità di collaborare alla stesura del decreto attuativo della legge n. 59 del 1997, come ANCI ci siamo posti il pro-

blema di quale relazione avere con il sistema delle regioni e quale metodologia seguire. Vi è stata una sorta di accordo politico strategico, importante, del presidente Chiti e del presidente Bianco per l'elaborazione in comune di emendamenti rispetto al testo che veniva proposto dal ministro Bassanini. È stato svolto un lavoro molto interessante e proficuo di collaborazione e si è arrivati alla stesura congiunta di oltre 300 emendamenti, molti dei quali sono stati poi recepiti nel testo definitivo del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Una volta approvato il decreto legislativo n. 112, ci siamo posti il problema del monitoraggio dell'attuazione di questo strumento. È proprio di questi giorni il tentativo di ricreare quelle condizioni di concertazione con il mondo delle regioni che si erano determinate quando abbiamo scritto quegli emendamenti. Questo perché ci siamo resi conto che, nel momento in cui le regioni erano chiamate ad emanare provvedimenti amministrativi e anche legislativi rispetto ai vari settori, molte di esse non svolgevano alcun tipo di confronto con le altre realtà con riferimento a tutte le materie che andavano trasferite ai comuni; questo al di là dell'effettiva attuazione del decreto legislativo n. 112, cioè dell'effettivo trasferimento alle regioni delle funzioni ivi previste, in quanto i provvedimenti che riguardano il trasferimento delle risorse sono ancora bloccati.

Su tutte queste tematiche vi sarà un incontro il 17 febbraio tra i presidenti regionali dell'ANCI, il presidente dell'ANCI e i presidenti delle regioni proprio per fare il punto sull'attuazione del provvedimento in questione e per mettere in moto un livello minimo di concertazione con gli enti locali che sia omogeneo (almeno il livello minimo) in tutte le regioni italiane. Ciò al fine di avviare veramente quella collaborazione e quella cooperazione che sono necessarie.

È chiaro che un livello simile di collaborazione vorremmo si stabilisse proprio nel momento di procedere alla programmazione 2000-2006. La delibera

CIPE del 22 dicembre, a mio avviso ci aiuta molto in tal senso. Al riguardo dovremo monitorare come lavoreranno i tavoli regionali. Anche questo è un proposito della prossima Conferenza unificata del giorno 18, cioè verificare quale sia stato il livello di apertura dei tavoli regionali. Possiamo comunque già dire che si intravedono procedure totalmente diversificate tra una regione e l'altra. Siamo anche un po' preoccupati per questo, ma troveremo in qualche modo il sistema di affiancare i comuni da questo punto di vista.

Nella scorsa riunione della Conferenza unificata del 21 gennaio, che ha fatto il punto sul negoziato attuale rispetto ai fondi strutturali ed anche sull'apertura della programmazione (l'incontro è stato piuttosto interessante), abbiamo presentato un documento (di cui posso mettervi a disposizione una copia anche se non è esaustivo di tutti i punti che dobbiamo affrontare oggi) che attiene, in generale, alla questione della riforma dei fondi strutturali e a quella che dovrebbe essere, secondo il sistema dei comuni, l'attuazione a livello regionale per quanto riguarda i problemi e le procedure sulla zonizzazione, i contenuti, gli assi prioritari, i temi della riqualificazione urbana (ora che non esiste più lo specifico strumento Urban).

Sulle questioni che riguardano più puntualmente l'incontro di oggi, lascio la parola ai sindaci che sono presenti.

Vorrei infine fare qualche osservazione sull'intesa istituzionale di programma, lo strumento che sta comunque accompagnando la programmazione 2000-2006 ed anche l'attuazione della delibera CIPE del 9 luglio che finanzia studi di fattibilità, completamento di opere e così via. La disciplina di questo strumento principe della programmazione nazionale e regionale non prevede un confronto preventivo con i comuni. Questo è, a mio avviso, un elemento che dovrebbe in qualche modo essere corretto, perché diversamente non si riesce ad incidere nei processi nel momento in cui gli stessi vengono definiti ma soltanto successivamente, a valle.

Mi riservo, insieme alla collega Caprioli, di intervenire ulteriormente man mano che si porranno altre questioni.

GUGLIEMO MINERVINI, *Sindaco di Molfetta*. Credo che questa sia una fase delicata ed importante non solo per ciò che attiene al passaggio di alcuni poteri ma anche per la ridefinizione di processi di sviluppo radicati alle potenzialità e ai bisogni concreti del territorio. Da questo punto di vista, sono convinto che il passaggio di competenze disegnato dal decreto legislativo n. 112 del 1998 debba essere compiuto senza titubanza, senza lasciarsi vincere, stante l'incertezza legata alla transizione, dai problemi che essa pone. Per evitare un mero trasferimento dei centralismi, sono necessari un quadro certo di regole e meccanismi efficaci di controllo. Credo che la positività di un simile passaggio dipenda soprattutto da questi due elementi.

A nostro avviso, vi sono alcune questioni che è necessario affrontare dal punto di vista normativo. Anzitutto, bisogna far sì che per le regioni questo trasferimento si traduca in un inquadramento programmatico pianificatorio generale dello sviluppo del territorio regionale, perché non è pensabile lo sviluppo senza un quadro chiaro delle potenzialità e delle scelte strategiche delle regioni, che in gran parte, invece, si apprestano a questa gestione prive di un'analisi complessiva del territorio e, quindi, non solo di una selezione delle priorità d'intervento ma anche dei diversi ordini dell'intervento stesso, cioè di una capacità di lettura sia degli interventi di tipo strategico sia delle necessità e dei fabbisogni di infrastrutturazione a supporto, per esempio, dello sviluppo locale.

Per evitare quindi, che questo trasferimento avvenga in un contesto disordinato, privo di prospettive, per le regioni dovrebbe essere previsto l'obbligo di una programmazione regionale.

In secondo luogo, riteniamo che il modello che si va definendo possa superare alcuni errori del passato qualora riesca a dare una risposta effettiva ai

processi di sviluppo locale. A noi sembra che in moltissime aree del sud, soprattutto in quelle depresse, sia in atto una interessante capacità di concertazione sullo sviluppo locale. La programmazione fornisce già alcuni elementi essenziali utili, che potrebbero essere integrati e privilegiati nell'ambito di una più ampia programmazione provinciale e regionale che tenga conto del territorio e della necessità di una selezione negoziata — per così dire — delle priorità e degli obiettivi. Ci sembra, cioè, che costituisca un patrimonio da privilegiare e da normare nell'ambito della definizione degli obiettivi e della pianificazione regionale. Vorremmo che fosse uno strumento con cui selezionare e allo stesso tempo stimolare le comunità locali ad operare per aree in modo concertato, non più, quindi, per singole città. Se ciò divenisse un elemento di chiarezza, anche rispetto ai rapporti tra comuni, aree, patti territoriali, strumenti di programmazione negoziata e regione, consentirebbe senz'altro di fare un passo avanti.

In terzo luogo è importante, anche alla luce dei risultati positivi conseguiti da alcuni strumenti di sostegno agli investimenti — mi riferisco alla legge n. 488 del 1992 — che le scelte siano ispirate a criteri e a regole certe e trasparenti anche rispetto agli enti locali. Bisogna arrivare ad un quadro di valutazione della progettualità e delle priorità che sia il più possibile sottratto agli spazi della discrezionalità, che in molti casi da luogo a scelte non aderenti ai bisogni effettivi. Se si facesse un passo avanti per quanto riguarda la progettualità degli enti locali, si darebbe un ulteriore contributo a un trasferimento che stabilisca meccanismi certi di competitività tra le aree territoriali.

Per ciò che attiene alla società « Sviluppo Italia », siamo consapevoli del fatto che la sfida dei nuovi strumenti che si vanno definendo — quelli legati non solo alla delibera CIPE ma, più in generale, al quadro comunitario di sostegno che si va profilando — dipenda dalla capacità dei comuni di dotarsi di progetti credibili ed

affidabili, particolarmente puntuali rispetto alle caratteristiche oggi richieste. Se la società « Sviluppo Italia » divenisse uno strumento per sussidiare i comuni nella elaborazione progettuale, a proposito della quale le difficoltà che incontriamo di più riguardano interventi complessi che richiedono una progettazione legata a valutazioni e a soggettività molto articolate, senz'altro svolgerebbe un servizio a supporto sia dello sviluppo locale, sia di quello strategico.

Riteniamo, in conclusione, che in questa fase delicata si debba tenere conto delle necessità sopra evidenziate, in modo da evitare i rischi di deviazione e di scollamento del processo in atto rispetto ad alcune positive dinamiche che al sud sono già in atto.

ELISABETTA CAPRIOLI, *Consulente dell'ANCI*. Premesso che condivido quanto opportunamente sottolineato dal sindaco di Molfetta, vorrei fare una sintesi dei punti problematici con i quali i comuni si stanno confrontando in questo momento rispetto all'ampio tema della programmazione. Di fatto, il trasferimento di funzioni ha il suo cardine centrale nella ridefinizione delle sedi in cui si programma lo sviluppo: da una parte l'intesa istituzionale, dall'altra la programmazione comunitaria; da un lato la programmazione nazionale, la necessità di ricostruire su scala diversa i rapporti tra comuni, regioni e amministrazioni centrali, dall'altro il fatto che i comuni rappresentano, anche aggregati tra loro, il principale motore dello sviluppo. Quindi, il cuore del problema sta nel fatto che da una parte vi sono i comuni, che sono capaci di progettare e, se ne hanno i mezzi, di auto-produrre sviluppo, dall'altra, un processo, oggettivamente faticoso, di ricostruzione delle relazioni istituzionali tra i vari livelli, in una fase sperimentale che comporta difficoltà di relazione dei comuni con le regioni e le amministrazioni centrali. Se volessimo riassumere in sintesi tutta la questione, dovremmo sottolineare la difficoltà al dialogo, non solo tra i comuni e le regioni, ma anche tra i comuni e le

amministrazioni centrali. Direi che il problema si riflette allo stesso modo sia sulla programmazione negoziata, per come ha funzionato e sta funzionando, sia sull'impianto attuale delle intese istituzionali di programma, che in questo momento consideriamo assolutamente sperimentale. Di fatto, nelle intese istituzionali di programma vi è stata un'assoluta assenza dei comuni, in quanto solo in pochi casi sono stati sostanzialmente coinvolti dalle regioni in un processo di identificazione dei complementi e, ancor più, degli studi di fattibilità da ammettere al tavolo delle intese (stiamo vedendo in che modo tale tavolo si sta articolando nella relazione tra amministrazione centrale e regione e constatiamo una ulteriore difficoltà di dialogo tra questi due soggetti). Quindi, occorre ancora riflettere molto sui meccanismi, sulle procedure e sulle modalità necessari per mettere insieme i pezzi del sistema. E questo è importante soprattutto nel momento in cui l'intesa diventa lo strumento elettivo per identificare ciò che si deve fare e finanziare sul territorio.

Quanto alla programmazione, presenta lo stesso problema che si pone per l'attuazione dei patti territoriali: per i comuni il grande problema non è arrivare al protocollo d'intesa, a un progetto di patto o all'identificazione di un'idea di sviluppo progettuale ben articolata, anche se bisogna poi trovare finanziamenti per sostenere la progettazione; il vero problema è quello di dare fattibilità amministrativa alle idee di progetto, di modo che possano concretizzarsi sul territorio. Da questo punto di vista, diventa essenziale la modalità di relazione tra i comuni in forma singola o in forma aggregata e le regioni.

Occorre poi riflettere sul fatto che esiste una realtà di patti territoriali, ormai diffusa non solo sul territorio meridionale, che corrisponde ad un fenomeno assai interessante, perché identifica momenti di aggregazione di autonomie locali portatori di interessi comuni che diventano un punto sostanziale del dialogo con le regioni. Infatti, il problema più evidente, rispetto al nuovo modo di programmare lo sviluppo, è di capire con quali modalità

le regioni devono rapportarsi alla realtà estremamente ampia dei comuni. A noi sembra che valorizzare il concetto che la realtà dei patti identifica sul territorio punti di aggregazione e di interesse forti e già preconstituiti sia un punto di sintesi per la ricostruzione del dialogo.

Quanto alla diversa situazione che si profila rispetto allo stato dei grandi comuni e dei piccoli comuni, va sottolineata la maggiore difficoltà che incontrano questi ultimi a stare in un quadro così complesso di riprogrammazione dello sviluppo. È nostro parere però, a maggior ragione se i piccoli comuni vanno aiutati in questo processo, che modalità di aggregazione e di concertazione del tipo di quelli di cui parliamo quando facciamo riferimento alla programmazione negoziata, possano davvero essere molto più funzionali al fine di aumentare le capacità di rappresentanza dei piccoli comuni. Il problema ha due corni, per così dire: da un lato, vi è la necessità di aiutare i piccoli comuni a ragionare in questo senso, dall'altro lato, vi è la necessità di dare loro gli strumenti per farlo.

Vorrei fare un'ultima osservazione a proposito dello sportello unico, che in questo momento diventa strumento strategico per gestire quella che potremmo definire la politica delle relazioni tra gli enti locali e il mondo imprenditoriale ed economico locale. Al riguardo occorre sottolineare che i comuni sono ampiamente impegnati sul fronte dei patti territoriali. Nell'ambito di tali realtà, molti comuni stanno lavorando sulla possibilità di riportare la funzione dello sportello unico al ruolo che gli è proprio. Essendo infatti lo sportello unico strumento per la gestione di una politica di relazioni sul territorio, esso diventa davvero il luogo elettivo per il coordinamento delle funzioni anche tra le amministrazioni locali.

Sono spunti su cui, se la Commissione lo riterrà, potremo ampiamente ritornare.

RENZO GUBERT. Vorrei iniziare con una valutazione. Spesso nel rivendicare le autonomie, le capacità di decisione, si gioca tra regioni e comuni. Ho l'impres-

sione che spesso lo Stato scelga come interlocutori i comuni per non dover rendere conto alle regioni di quello che fa, e viceversa le regioni, quando sono i primi attori, hanno difficoltà a concedere ai comuni quello che loro stesse rivendicano dallo Stato in termini di principio di sussidiarietà. Vorrei allora avere un chiarimento dall'ANCI. Io vivo nel Trentino, in cui la realtà è molto diversa. Abbiamo un'autonomia a livello provinciale e regionale che si gioca nei rapporti con lo Stato e poi, all'interno di questa realtà, trovano spazio le realtà comunali. Ciò sostanzialmente non lascia spazio ad una dipendenza dall'amministrazione centrale, come ho invece potuto constatare in tutta la programmazione negoziata attuata finora nel Mezzogiorno, e quindi crea uno spazio molto forte di autonomia, di autogoverno a livello decentrato. Attualmente, tutti i programmi devono essere approvati a livello centrale. Ebbene, mi domando allora dove sia l'autonomia, fatta salva la fase istruttoria.

Non pensate che un modello che si basi su rapporti a cascata, per cui le regioni « strappano » competenze allo Stato, dopo di che province e comuni si giocano nei loro ambiti i rapporti con le regioni, potrebbe essere più funzionale? Oppure vi è una tale sfiducia verso la regione, come ho notato in qualche caso nel meridione, per cui questo percorso in ogni caso appare privo di prospettive?

ELISABETTA CAPRIOLI, *Consulente dell'ANCI*. Sicuramente esiste una realtà a livello nazionale davvero diversificata. L'auspicio dei comuni è quello di potere avere sempre, in ogni situazione, una regione che adempia alle funzioni sue proprie di programmazione ed un mondo dei comuni che sia messo in una situazione sostanziale di dialogo efficace con la regione, una regione da cui poter avere *input* per la propria programmazione, come tradizionalmente avviene in alcune regioni italiane, tra cui la sua, senatore Grubert. L'auspicio dei comuni è sicuramente questo. Nella realtà ci troviamo di fronte, prevalentemente nelle regioni me-

ridionali, ad una situazione nella quale la relazione con la regione non costituisce un fattore positivo di supporto e di sostegno alla programmazione, nel senso indicato dal sindaco di Molfetta, ma diventa di fatto un fattore di vincolo. Quello che tentavo, forse confusamente, di mettere in evidenza è che in questo momento il vero problema dei comuni, in molte regioni italiane, è appunto quello di superare il vincolo rappresentato dalla difficoltà del dialogo. Questo poi di fatto significa difficoltà a far passare le idee progettuali dei comuni, difficoltà a coordinarsi con la regione. Dobbiamo allora ragionare sulle regole perché tutti siano riportati alle proprie competenze e perché ciascuno, nell'ambito di queste, sappia agire efficacemente.

Veniamo alla questione delle intese. L'ultima può essere considerata esemplare, sebbene le intese in questa prima *tranche* — ripeto — siano ovviamente sperimentali. Credo comunque che la maggior parte delle regioni meridionali abbia dato con assoluto ritardo opportuna comunicazione ai comuni su come potersi candidare al meccanismo delle intese, su come poter partecipare ad un processo. Questo è un punto di forte crisi. Nel momento in cui i comuni sono centri di sviluppo e si devono certamente collegare con il livello programmatico superiore, se questo meccanismo a regime non funziona diventa tutto più difficile.

EUGENIO DUCA. Lei ha usato in un paio di occasioni le espressioni «la maggior parte delle regioni», «la maggior parte delle regioni meridionali». Ebbene, noi non parliamo con il sindaco di Molfetta perché vogliamo conoscere la situazione del suo comune. Noi vogliamo conoscere dai sindaci la condizione dei comuni in generale. Sono qui presenti i rappresentanti dell'ANCI, il sindacato dei comuni. Non mi sembra opportuno dire — ripeto — che la maggior parte delle regioni non intavola un corretto rapporto con i comuni. Vi chiederei una maggiore precisazione con riferimento alle materie

in cui vengono o meno favoriti, altrimenti per noi diventerà difficile trarre delle considerazioni da quanto ci state dicendo.

ELISABETTA CAPRIOLI, *Consulente dell'ANCI*. Mi guarderei bene dal fare in questa sede, o anche fuori di qui (perché il problema va posto in termini di principi generali), una lista dei buoni e dei cattivi. Non è infatti certamente questo l'oggetto della discussione. Il tema è un altro. Siamo in un momento in cui occorre ridefinire delle regole certe che disciplinino i rapporti tra comuni e regioni, per esempio, su questioni fondamentali. Si tratta di stabilire come verrà costruita la programmazione comunitaria, per cambiare argomento, e come verranno gestiti i tavoli regionali per la definizione del che cosa portare alla programmazione comunitaria. Stiamo ponendo cioè un problema generale. Rispetto ad un meccanismo contrattuale, se vogliamo, tra comuni e regioni esiste un problema di efficacia di funzionamento. Cerchiamo allora di capire insieme, come diceva il sindaco di Molfetta, che non parlava ovviamente solo in questa sua veste ma come rappresentante dell'ANCI, come al riguardo possiamo costruire criteri e procedure che tutelino in qualche modo gli interessi dei comuni ad essere maggiormente coinvolti in un processo di programmazione e di selezione delle scelte.

MARILENA SAMPERI, *Sindaco di Caltagirone*. Credo che quello che sta avvenendo ed è avvenuto sia a livello normativo che pratico, pragmatico, da qualche tempo a questa parte in Italia sia estremamente importante. Quello cui stiamo assistendo è infatti un ribaltamento completo delle ottiche, delle logiche che sinora sono state dominanti. Non perdiamo allora di vista questo filo conduttore: anche se il processo è lento, visto che si tratta di una vera e propria rivoluzione culturale che deve ancora essere digerita, non perdiamo di vista l'importanza di quanto sta avvenendo. E quanto sta avvenendo è finalmente l'avvio della consapevolezza da parte dei territori di dover ragionare e di

dover essere responsabili, interpreti e protagonisti di quello che abbiamo tutti chiamato lo sviluppo locale, che è l'unica via possibile in questo momento dello sviluppo in Italia.

Noi abbiamo capovolto le scelte verticistiche. E al riguardo non ci devono essere allarmi su quanto è stato detto oggi. Noi infatti crediamo che la scelta che è stata fatta della regionalizzazione e della dismissione di molte competenze da parte dello Stato sia una scelta che vada difesa ad ogni costo, nonostante ancora la debolezza o l'arretratezza, in questa direzione, di alcune regioni. Dovremo trovare altri strumenti, ma la scelta va difesa perché è quella giusta, perché è quella che responsabilizzerà: il decentramento ormai è una strada senza ritorno e — ripeto — va difeso.

Però — attenzione — se non vogliamo riproporre nuovamente le dicotomie tra soggetti forti e soggetti deboli, che un tempo, in assenza assoluta di programmazione, erano determinate dalla prepotenza con cui i soggetti forti riuscivano ad ottenere le sovvenzioni o i finanziamenti, oggi dobbiamo cercare di stabilire regole certe e precise per evitare appunto che altri soggetti forti compiano le stesse prepotenze che in altri tempi erano compiute in un diverso quadro.

Le cose che dobbiamo allora cercare di tenere presenti e di difendere sino alla fine, perché sono quelle che poi hanno provocato il maggior cambiamento nei territori, sono alcune parole d'ordine, che sembrano *slogan*; ma chi le ha applicate veramente, chi le ha usate come strumenti veri e reali sa quanto esse non siano assolutamente *slogan* ma strumenti di cambiamento reale e profondo.

Una parola d'ordine è la concertazione. La concertazione è fondamentale in questo processo e lo è sia all'interno dei piccoli territori, a livello di sviluppo locale, che tra organi istituzionali diversi. Lo stiamo verificando con le intese di programma che le regioni devono stipulare con lo Stato. A seguito delle direttive che il Ministero del bilancio e l'apposito dipartimento hanno dato, soltanto se la

concertazione con gli enti locali è stata effettiva e non fittizia le regioni potranno stipulare le intese di programma. Questa è una regola, una regola che i territori naturalmente devono saper usare. Noi abbiamo preteso che le regioni seguissero questo processo di concertazione reale, che questo processo di concertazione non fosse fittizio, non si limitasse ad una riunione, alla convocazione, per esempio, di tutti i comuni o di tutte le parti sociali in un pomeriggio di un certo giorno, ma che avesse a monte una concertazione per aree ragionata su quello che è prioritario e funzionale ai processi di sviluppo economico o di sviluppo locale che si sono immaginati.

All'interno delle politiche di sviluppo, la concertazione è diventata un elemento indispensabile per poter elaborare una qualsiasi ipotesi di sviluppo locale. Sono necessarie allora, da una parte, la concertazione, dall'altra parte, politiche d'area, perché è chiaro che il rischio della frammentazione e della polverizzazione esiste ed è un rischio sempre presente. Pensiamo a quella che è stata, per esempio, l'esperienza dei patti territoriali, non solo come strumenti finanziari ma come metodo di lavoro (questo è stato affermato tante volte), come strumenti che favoriscono l'organizzazione di un territorio più ampio, che supera i municipalismi e comincia a ragionare del proprio sviluppo. Questo metodo si è ormai affermato in tante parti d'Italia, al di là dei patti degli enti locali e delle parti sociali, che hanno vissuto insieme un processo di cui hanno assunto la responsabilità senza contrapposizioni pregiudiziali, cioè attraverso un confronto continuo e, soprattutto, con l'elaborazione di un'ipotesi di sviluppo che rispondesse alle vocazioni e ai bisogni del territorio. Sono queste le vere conquiste dell'Italia da molti anni a questa parte, per cui, anziché essere messe da parte, devono essere valorizzate sempre più. Si dovrebbe prevedere un meccanismo premiante per incentivare le organizzazioni dei comuni in aree più

vaste ed omogenee di modo che elaborino insieme un proprio piano di sviluppo locale. Se i territori assumeranno questa consapevolezza diventeranno contrattualmente più forti nei confronti delle regioni, e le direttive impartite sulla necessità della concertazione, non solo a livello locale ma anche tra i vari livelli istituzionali, verranno poi applicate di fatto, proprio per le maggior forza dei soggetti contrattuali. In pratica, si arriverà ad un coinvolgimento di responsabilità comuni.

PRESIDENTE. Voi ritenete, quindi, che la strumentazione della programmazione negoziata, definita a livello teorico, caricata o meno di risorse in questa fase, debba diventare un approccio metodologico eventualmente sostenuto anche da un incentivo premiante per le autonomie locali; di fatto si andrebbe ad un'organizzazione visiva del territorio a partire dal basso.

GIOVANNI VALENTINI, Sindaco di Bagheria. A mio avviso, non dobbiamo dare importanza fondante ed esclusiva alla scelta di chi deve programmare, di chi deve progettare lo sviluppo e l'intrapresa. Sottopongo alle vostre valutazioni l'importanza che hanno la certezza del diritto e i tempi dei vari procedimenti. Ciò perché rifletto su alcune circostanze: vi sono paesi che, anche se ricchissimi di materie prime, non sono riusciti a produrre economie accettabili (il Brasile, per esempio); vi sono paesi che, pur non avendo materie prime, hanno economie abbastanza brillanti; vi sono paesi con regimi totalitari, dove tutte le risorse sono state indirizzate dall'alto verso il basso, che non hanno economie apprezzabili.

Lo stallo che registriamo nel nostro paese non si giustifica con le ridotte capacità imprenditoriali dei nostri cittadini, perché sappiamo che non è così: le potenzialità imprenditoriali esistono e sono in atto; sappiamo anche che quando i nostri cittadini vanno all'estero realizzano attività certamente apprezzabili. Dobbiamo quindi riflettere sull'impor-

tanza fondamentale della certezza del diritto, sulla necessità di offrire all'impresa nazionale e regionale poche regole, purché chiare e valide. Non è un caso che il sindaco di Molfetta abbia fatto riferimento ad una legge che, incredibilmente, ha avuto buon esito proprio perché fissa regole comprensibili ai più. Quindi, ci si può confrontare prima e proporre un progetto già di per sé compatibile e accettabile.

Il patto territoriale, certo una delle novità più importanti degli ultimi anni, ricordo che è nato vent'anni fa a Pittsburgh ed ha risolto in tempi brevissimi la crisi economica di quella città. Lo stesso modello viene riproposto nel nostro paese con grande compiacimento di noi tutti, ma di fatto versa in regime di grave sofferenza. Anche questo credo che sia conseguenza diretta e immediata della certezza del diritto, che da noi non è più un parametro di riferimento. Infatti, mentre l'imprenditore statunitense con un'idea progettuale di sviluppo la propone all'ente locale competente e dopo una settimana ha la risposta, quand'anche si tratti di una concessione edilizia o di una variante urbanistica, nella mia città per un piano delle zone stralciate l'esito lo abbiamo avuto dopo nove anni, cioè il 17 novembre 1998; ora stiamo cercando di capire se la sentenza abbia efficacia estensiva o se valga solo nei confronti dei ricorrenti. Questo per dire che tempi d'attesa così lunghi non possono essere compatibili con la ripresa e con lo sviluppo.

Ritengo che la concertazione sia l'innovazione più apprezzabile, per cui condivido pienamente quanto è stato detto prima. Credo, però, che ci si debba sforzare per individuare in due o tre livelli gli interventi - quelli di infrastrutture primarie, quelli secondari e quelli di sviluppo locale - con regole corrispondenti, perché il modello da seguire quando si deve decidere se completare o meno l'autostrada Palermo-Messina, per esempio, non può essere applicato, per quanto riguarda una parte della provincia di Palermo, per il decentramento del polo universitario.

Se riusciremo ad individuare poche regole, però chiare, credo che offriremo alle nostre città una formidabile occasione di sviluppo.

ANTONIO MICHELE MONTAGNINO. Il problema delle aree depresse, in relazione a tutto ciò che in questi anni è stato posto in essere sul piano legislativo e degli interventi economici, risiede nella qualità degli interventi e nella tempestività degli stessi. Come opportunamente sottolineava il sindaco di Bagheria, il fattore tempo non è estraneo alla rimozione delle condizioni di disagio e di sottosviluppo. In questi anni, vi sono stati interventi indirizzati soprattutto alle aziende, un po' meno alla rimozione delle condizioni che determinano la depressione di certe aree. Se gli incentivi posti in essere non hanno prodotto sviluppo e occupazione, è chiaro che c'è qualcosa che non funziona.

A partire dalla riforma delle autonomie locali, ai comuni più che poteri sono state attribuite solo competenze e responsabilità.

Ciò ha posto il problema evidenziato dalla dottoressa Caprioli, quello delle relazioni con gli altri livelli istituzionali, ognuno dei quali pratica l'accentramento pur parlando di decentramento.

Ai comuni non si può chiedere di essere, da un lato, protagonisti dello sviluppo e, dall'altro, terminali di scelte che non appartengono a ciò che tutti oggi cerchiamo di valorizzare, cioè il protagonismo dei soggetti locali. Una sorta di tormentone attuale, infatti, è che non può esserci sviluppo senza la partecipazione dei soggetti locali. Dobbiamo fare in modo, quindi, che questa affermazione di principio diventi realtà. Ciò è possibile individuando il livello della progettualità, della responsabilità decisionale e gli strumenti in grado di cambiare la situazione delle aree depresse e di creare, quindi, vero sviluppo.

Da questo punto di vista, credo che nelle regioni meridionali debbano essere identificati gli interventi relativi all'obiettivo 1, che non guarda le singole realtà locali ma che definisce come aree de-

presse, quindi meritevoli di interventi, le regioni. Nel nostro paese la divaricazione non è soltanto tra aree forti ed aree deboli, ma anche all'interno delle aree deboli e delle aree forti: abbiamo infatti casi di carenza di sviluppo nelle aree forti ed *enclave* di sviluppo nelle aree deboli. Bisogna quindi rimuovere questa condizione, dando importanza a territori omogenei, che non sono l'intero territorio regionale ma i cosiddetti distretti socio-economici. Proprio ieri le Commissioni bilancio e lavoro del Senato hanno approvato un provvedimento che definisce e indirizza gli interventi non alle aree di cui all'obiettivo 1 ma alle aree e ai distretti socio-economici; questo tipo di intervento, compresi gli incentivi per l'occupazione, è modulato sui parametri del tasso di disoccupazione, del reddito medio *pro capite*, della dotazione infrastrutturale e della situazione orografica. In questo modo vi sono aree omogenee, che corrispondono o possono corrispondere a singoli comuni o a comuni vicini con le stesse caratteristiche, che avranno una loro priorità per quanto riguarda la programmazione e gli incentivi.

Se rimuoviamo questo problema, resta però immutato, nonostante gli sforzi fatti, quello della programmazione negoziata. Negli accordi di programma, infatti, i comuni evidenziano il loro progetto ma la definizione avviene poi a livello regionale. Quindi, se non vengono definite prioritarie alcune esigenze, vi è il rischio che siano emarginati da questo tipo di programmazione.

Ricordo, inoltre, a proposito dei patti territoriali e dei contratti d'area, che da circa due anni ho evidenziato, con mozioni, interrogazioni, eccetera, che vi è un eccesso di burocratizzazione e di ministerializzazione, vale a dire il contrario di ciò che si vuol fare: dare protagonismo alle realtà locali. Credo che potremmo avere qualche *chance* in più se rimuovessimo queste condizioni.

PRESIDENTE. Sottolineo anch'io l'importanza di arrivare alla definizione di aree omogenee con il rafforzamento

di strumenti già collaudati. Il patto territoriale per aree omogenee deve diventare, con le opportune risorse, una linea strategica per aggredire le aree più deboli.

In questa audizione è mancata una anamnesi del passato per approntare uno strumento, ma mi sembra che sulla parte propositiva siamo d'accordo. Avremo occasione di sentirci ancora, anche con eventuali documenti che l'ANCI potrà rimettere alla nostra attenzione.

ELISABETTA CAPRIOLI, *Consulente ANCI*. Consegno alla Commissione una

documentazione sulla programmazione negoziale.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia l'8 febbraio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

