CAMERA DEI DEPUTATI N. 3368

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SORIERO

Legge quadro per le politiche regionali

Presentata l'8 novembre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. *I nuovi fattori dello sviluppo economico e regionale.*

L'evoluzione delle traiettorie tecnologiche e dei mercati dei prodotti e servizi fanno sì che il modello di sviluppo industriale attuale sia profondamente diverso da quello di alcuni decenni or sono e questo richiede un'innovazione nelle strategie di sostegno alle regioni arretrate e una nuova politica di sviluppo basata su amministrazioni regionali e locali.

Nella politica regionale tradizionale il centralismo delle forme istituzionali è strettamente correlato con meccanismi di mero trasferimento finanziario che comportano una sostanziale deresponsabilizzazione ed una debole integrazione degli attori locali.

Dal punto di vista economico, questo è collegato con l'obiettivo di assicurare una sostanziale protezione dalla concorrenza internazionale alle produzioni locali e quindi con un'attitudine di chiusura e di isolamento.

Una politica regionale « orientata al mercato » mira invece alla promozione dello sviluppo endogeno tramite la valorizzazione delle risorse locali umane, naturali, materiali ed immateriali ed attribuisce un ruolo prioritario allo sviluppo delle piccole e medie imprese. In questa prospettiva la configurazione di nuovi rapporti Stato-regioni caratterizzati da una maggiore autonomia regionale, lo sviluppo di un maggiore rigore finanziario ed una maggiore efficienza e capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche si collegano direttamente con una strategia industriale basata sull'apertura alla concorrenza internazionale e la promozione della innovazione.

La crescita dell'occupazione è strettamente collegata con la promozione di un

« circolo virtuoso » di sviluppo regionale basato sugli effetti cruciali esercitata dalla crescita della produttività. Infatti, solo un aumento della produttività permette un aumento della competitività delle imprese e quindi la crescita dei loro livelli di profitto e di investimento in impianti, in ricerca e sviluppo e in strutture organizzative. Gli investimenti permettono l'ampliamento delle produzioni esistenti e quindi la crescita della produttività ed un maggiore consenso sociale che stimola l'adozione delle innovazioni riducendone i relativi ostacoli a scala locale.

L'occupazione può essere aumentata solo con una rilevante crescita delle produzioni regionali e questo richiede misure che promuovano la creazione e lo sviluppo di nuove imprese capaci di individuare nuove opportunità di mercato e di adottare nuove tecnologie.

Nelle regioni arretrate il sottosviluppo economico è soprattutto l'effetto, ma per altri aspetti anche la causa, della incapacità organizzativa sia della amministrazione pubblica che di gran parte delle stesse imprese private o in altri termini è l'effetto di approssimazione, improvvisazione e incapacità di coordinamento, di individualismo e scarsa propensione ad iniziative di tipo collettivo.

La carenza di organizzazione non è un problema che possa essere risolto aggirandolo o facendo ricorso a un'organizzazione imposta dall'esterno, affidando ad operatori esterni la progettazione e persino l'esecuzione di un numero limitato di progetti ritenuti strategici.

In un'economia di mercato l'evoluzione dell'economia regionale dipende dalla progettazione ed esecuzione di migliaia di progetti per i quali le risorse esterne sarebbero sempre insufficienti. La carenza di organizzazione deve essere affrontata promuovendo lo sviluppo di capacità di organizzazione interne anche tramite forme efficienti di assistenza tecnica da parte dell'amministrazione pubblica.

In questa prospettiva gli strumenti di politica regionale tradizionale come gli incentivi finanziari agli investimenti, le infrastrutture e l'occupazione nella pubblica amministrazione devono essere accompagnati da altri strumenti che tengano direttamente o implicitamente conto dell'importanza di migliorare le capacità organizzative di un'economia arretrata.

Pertanto, una politica nelle regioni del mezzogiorno moderna, efficace, rigorosa e diversa dalla mera attrazione di investimenti di grandi imprese dovrebbe ispirarsi ai seguenti principi generali:

a) promuovere attività produttive competitive e orientate al consumatore;

b) stimolare la flessibilità dell'ambiente locale e accelerare i tempi del cambiamento;

c) promuovere una maggiore apertura dell'economia locale verso l'esterno.

2. *Da un approccio per aree ad un approccio per problemi strategici.*

Lo spazio si allarga sotto l'effetto di una mobilità crescente degli uomini, dei beni e dei servizi, dei capitali, delle informazioni e delle conoscenze. Il territorio non è più « supporto fisico di imprese e livelli produttivi predeterminati, che si rilocalizzano in funzione di diversi fattori di attrazione, ma un fattore attivo, ovvero « l'ambiente » che condiziona la valorizzazione delle risorse e le capacità delle singole imprese di affrontare la concorrenza internazionale.

La nuova politica regionale del governo nazionale e della commissione della Unione europea non dovrebbe considerare un insieme limitato di « regioni problema » come se si trattasse di un sistema « chiuso », ma piuttosto un insieme limitato di « problemi regionale strategici » e quindi dovrebbe essere estesa all'intero territorio nazionale e comunitario in un quadro territoriale a geometria variabile.

Le regioni comprese nell'obiettivo 1 possono certamente rappresentare una classificazione tuttora utile al fine di prevedere per tali regioni livelli quantitativi maggiori degli schemi di aiuti finanziari del governo nazionale e della Unione europea. Tuttavia, la politica regionale do-

vrebbe anche in queste regioni essere inquadrata per alcune linee di attività in programmi settoriali di dimensione nazionale o comunitaria, che dovrebbero essere estesi, seppure con aiuti finanziari minori, a tutte le altre regioni del paese o della Unione europea.

La politica regionale non deve prendere in considerazione solo la dimensione dello sviluppo industriale. I problemi di sviluppo economico si sono dimostrati strettamente connessi e spesso anche determinati da problemi di carattere sociale.

La politica regionale di sviluppo economico implica di fatto la promozione di un aggiustamento strutturale interno in cui sono importanti la dimensione sociale, culturale, ecologica e istituzionale.

Fanno parte integrante di una nuova politica regionale misure destinate ad affrontare il deterioramento dell'*habitat* urbano, del paesaggio e dell'ambiente naturale, i problemi di qualità della vita e di carattere ambientale nel senso più generale, come il disordine urbanistico e l'inquinamento dell'aria acustico.

Pertanto diventano sempre meno efficaci politiche regionali sostanzialmente di tipo macroeconomico come quella basata su trasferimenti finanziari automatici. La politica regionale non deve più tanto essere una politica di compensazione e di sostegno ad imprese e al reddito delle famiglie, ma deve consistere nel coordinamento a livello territoriale o interregionale delle politiche settoriali nazionali o comunitarie, che devono essere adattate alle caratteristiche di sistemi produttivi regionali sempre più complessi al loro interno e diversi l'uno dall'altro.

La politica regionale del governo nazionale dovrebbe affrontare diversi problemi di natura territoriale che interessano tutte le regioni di un paese. In questa prospettiva sarebbe opportuno che la politica regionale nazionale fosse articolata in programmi nazionali settoriali, come accade a livello europeo ove la Commissione ha elaborato diverse decine di « iniziative comunitarie » o programmi di iniziative comunitaria (*Envireg, Stride, Interreg, Leader,* eccetera) o disposizioni specifiche su azioni innovatrici, che riguardano l'assetto territoriale (*Europa 2000*), la cooperazione transfrontaliera, la cooperazione tra regioni e città (*Recite*) e i progetti pilota urbani.

Spetta quindi al governo nazionale uno sforzo di progettazione nella definizione delle linee strategiche di tali programmi e il relativo finanziamento, mentre le istituzioni regionali dovrebbero essere responsabilizzate nell'elaborazione e presentazione di progetti operativi. Esempi di tali programmi possono essere quelli relativi:

a) alla promozione delle esportazioni e dell'internazionalizzazione delle economie regionali;

b) alla riconversione di aree di temporanea crisi economica e alla creazione di poli tecnologici;

c) miglioramento della rete degli aeroporti, dei porti e del sistema ferroviario, alla riqualificazione delle infrastrutture di rilevanza regionale delle grandi città, al programma di sviluppo economico delle aree con vocazione turistica o di tutela ambientale;

d) alla realizzazione di parchi naturali;

e) alla promozione di programmi di cooperazione interregionale anche di tipo transnazionale.

3. *I nuovi compiti dei soggetti istituzionali.*

La nuova politica regionale non può essere realizzata né per decreto, né con i tradizionali documenti di programmazione approvati come legge dalle singole regioni. La sua elaborazione e attuazione richiedono la partecipazione di numerosi *partner* pubblici e privati che concertino tra loro le rispettive modalità di cooperazione. Alla sua base sono pertanto i princìpi del partenariato e della collaborazione.

Un equilibrio corretto tra libero mercato e ruolo dello stato implica che gli attori istituzionali, come l'amministrazione nazionale e regionale, si assumano il compito di definire i grandi orientamenti della politica regionale, le grandi direttrici

dell'articolazione del territorio e svolgere la funzione di arbitri nelle interrelazioni tra le diverse regioni ed aree intraregionali. Spetta a tali istituzioni definire le procedure, competenze, modalità di decisione e di arbitraggio dei conflitti, che non sono dati per sempre ma devono essere negoziati con gli altri attori regionali in funzione del problema da trattare.

Spetta alle istituzioni pubbliche la definizione delle regole e degli incentivi. Tuttavia va lasciata la responsabilità dell'attuazione di progetti operativi all'iniziativa dei diversi attori privati.

È quindi necessario anche nelle regioni arretrate un processo graduale di riduzione dell'interventismo pubblico e di selettività dello stesso, accompagnato da azioni di assistenza tecnica che promuovano l'imprenditorialità, l'associazionismo e la cooperazione e collegamenti con l'esterno.

Infatti il decentramento amministrativo e l'autonomia regionale sono una forma istituzionale indispensabile in una società articolata e culturalmente e tecnologicamente più complessa ed il modello centralista e nelle relazioni tra istituzioni pubbliche e dirigista nelle relazioni tra settore pubblico e privato e obsoleto così come il modello « fordista » e gerarchico e un modello obsoleto di organizzazione delle imprese industriali.

4. *Nuovi rapporti interregionali e nuove procedure organizzative.*

Le indicazioni sopraillustrate mostrano che, sia nei rapporti con i diversi attori privati e pubblici a scala locale che nelle relazioni con l'amministrazione nazionale, la nuova politica regionale si caratterizza per l'adozione di un « approccio transazionale » e del nuovo « paradigma reticolare ». Si può sostenere che al limite il problema della nuova politica regionale non è tanto che « cosa fare », ma soprattutto « come fare » e con quali *partner*.

La nuova politica regionale deve comportare un maggiore potere o maggiori funzioni per le istituzioni regionali. In questa prospettiva andrebbe lasciata alle regioni da un lato la definizione degli obiettivi e delle strategie generali di sviluppo economico regionale e dall'altro la fase della programmazione operativa e dell'attuazione dei programmi.

Spetterebbe invece allo Stato la verifica della coerenza a scala interregionale degli schemi di aiuto alle imprese assicuranti dalle diverse regioni.

Di conseguenza la nuova politica regionale comporta un maggiore trasferimento di risorse finanziarie dall'amministrazione centrale verso le istituzioni regionali.

Le norme legislative nazionali e regionali devono limitarsi a prescrizioni molto generali di orientamento strategico, di definizioni delle procedure di concertazione e di impegno finanziario.

Il nuovo modo di concepire l'intervento nelle regioni del Mezzogiorno dovrebbe essere, quindi, estremamente semplice e flessibile. Non dovrebbe avere un carattere prescrittivo ma piuttosto un carattere, da un lato, procedurale-istituzionale e, dall'altro, finanziario e con l'obiettivo di regolare i rapporti tra i diversi soggetti: Stato, altre amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, nella politica di sviluppo economico del Mezzogiorno.

Va invece lasciato il maggiore spazio possibile alla definizione di specifici progetti operativi nell'ambito di accordi diretti tra i diversi attori e di strutture istituzionale *ad hoc* come indicato da strumenti innovativi, quali gli « accordi di programma », le « sovvenzioni globali », le « società miste », gli « enti consortili », i « protocolli d'accordo », i « segretariati », i « gruppi di lavoro » e le « comunità di lavoro » tra comuni, province e tra questi e le associazioni di categoria ed altri attori privati.

Mentre oggetto dei provvedimenti legislativi tipici dell'approccio tradizionale alla politica regionale sono essenzialmente trasferimenti di tipo finanziario, nella nuova politica regionale oggetto degli accordi devono essere anche trasferimenti di tipo reale, quale azioni di sostegno, assistenza tecnica, trasferimento tecnologico, azioni di animazione, eccetera.

5. *La proposta di legge.*

Se la proposta vuole essere quella di una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni ed un coinvolgimento crescente delle attività ordinarie dello Stato, il quadro di riferimento delle politiche deve basarsi su informazioni complete e tempestive sui flussi di spesa e sulle attività, con una responsabilizzazione in tal senso del Governo e di tutti gli amministratori responsabili.

Allo stato attuale le informazioni sulla distribuzione della spesa pubblica appaiono lacunose e non consentono adeguate comparazioni.

La proposta di legge che si presenta ha lo scopo di determinare un canale ufficiale di informazione e di comunicazione, con una trasmissione da parte delle amministrazioni competenti al Ministero del bilancio e della programmazione economica e una elaborazione da parte di quest'ultimo con la produzione di un documento unitario sugli interventi in conto capitale, attuali e previsti, di tutte le amministrazioni pubbliche e degli enti che gestiscono servizi di pubblica utilità.

Il documento unitario viene offerto sia al dibattito delle forze politiche, sia alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano cui spetta esplicitamente un ruolo di proposta di cui il Governo dovrà tener conto nella predisposizione della legge finanziaria.

La seconda parte della proposta di legge si propone di incentivare la cooperazione tra amministrazioni attraverso la destinazione di un fondo *ad hoc*, senza limitazioni territoriali: i beneficiari principali dovranno essere localizzati nelle regioni ricomprese nell'obiettivo 1, ma la cooperazione può avvenire, anzi si ritiene che ciò sia auspicabile, tra tutte le amministrazioni ovunque localizzate.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Nel quadro degli interventi in conto capitale, ordinari e straordinari, dell'amministrazione pubblica e dei gestori di servizi di pubblica utilità è fatto obbligo a tutte le amministrazioni competenti di fornire una informativa dettagliata sui programmi in essere al Ministero del bilancio e della programmazione economica.

ART. 2.

1. L'informativa di cui all'articolo 1, da fornire entro il 30 aprile di ciascun anno, è riferita ad ambiti territoriali, regionali o infraregionali, a ciascun anno di programmazione, con riferimento agli investimenti e alla loro localizzazione, nonché alla localizzazione dei benefici attesi.

ART. 3.

1. Il Ministero del bilancio e della programmazione economica, sulla base delle informative pervenute e di ulteriori elaborazioni, presenta un rapporto al Parlamento e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 15 giugno di ciascun anno. Tale rapporto delinea in dettaglio gli interventi previsti dalle amministrazioni distinguendoli per tipologia di localizzazione.

2. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 agosto, presenta proposte di interventi correttivi rispetto alla distribuzione segnalata sulla base dei programmi di cui all'articolo 1.

ART. 4.

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del

Consiglio dei ministri, sono determinate le modalità necessarie affinché, entro il 1° gennaio 1997, ogni pagamento relativo a spese in conto capitale effettuate da amministrazioni pubbliche sia identificabile con riferimento alla provincia di localizzazione dell'organo che ha emesso il mandato di pagamento, secondo quanto previsto dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali di cui al decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77.

ART. 5.

1. A decorrere dal 1996 è istituito, presso la Cassa depositi e prestiti, un fondo di dotazione iniziale pari a lire 1000 miliardi. Annualmente in sede di legge finanziaria, è aggiornata la dotazione del fondo sulla base delle risultanze del rapporto di cui all'articolo 3.

ART. 6.

1. Con le risorse del fondo di cui all'articolo 5 sono finanziati i programmi predisposti tra più amministrazioni regionali o infraregionali; sono preferiti quelli elaborati tra diverse regioni, tenendo conto degli obiettivi delle politiche regionali dell'Unione europea. I programmi finanziati devono essere relativi a interventi di sostegno alle attività produttive realizzate da piccole e medie imprese localizzate nelle aree ricomprese nell'obiettivo 1 ai fini del finanziamento con risorse dei fondi strutturali comunitari. I programmi prevedono l'utilizzazione di strumenti diversificati, anche con la partecipazione alla gestione da parte di soggetti privati, la realizzazione di centri di servizio, di reti, di infrastrutture, di progetti per la qualificazione della pubblica amministrazione specificatamente orientati allo sviluppo delle attività produttive, nonché interventi diretti di sostegno alle imprese cui non può essere destinato più del 25 per cento delle risorse previste dal programma.

ART. 7.

1. I programmi di cui all'articolo 1 contengono una descrizione completa delle azioni previste e degli effetti, un'analisi finanziaria, l'indicazione dei parametri di costo, l'analisi dei tempi di realizzazione e della fattibilità generale degli interventi, esplicitando altresì i meccanismi e i criteri di selezione adottati per la loro realizzazione, nonché le eventuali procedure di monitoraggio e di verifica dei risultati da parte di soggetti terzi.

ART. 8.

1. Le modalità pe l'accesso alle risorse del fondo di cui all'articolo 5 sono determinate con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro quarantacinque giorni dalla data di comunicazione del programma completo da parte dei soggetti interessati.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-3368
Lire 500