

96

Mezzogiorno, il decentramento e l'efficacia
delle amministrazioni

1. Quando nel 1957 fu siglato il trattato di Roma per l'istituzione del mercato comune fu allegato un protocollo relativo al Mezzogiorno.

In esso si riconosceva la necessità di un intervento particolare per lo sviluppo di queste aree e implicitamente si riconosceva al Governo italiano la possibilità di mettere in atto strumenti e iniziative speciali.

Lo stato italiano poté quindi mantenere un intervento straordinario, straordinario da molteplici punti di vista, che si componeva di:

- a) un ammontare di risorse nazionali addizionali riservate al sostegno delle aree depresse;
- b) un apparato decisionale di governo straordinario;
- c) un'amministrazione straordinaria per l'attuazione di progettazioni, esecuzioni e interventi in sostituzione delle amministrazioni centrali e locali;
- d) la possibilità di attribuire in concessione a terzi attività tipiche della pubblica amministrazione;
- e) una riserva agli operatori locali sulle commesse pubbliche;
- f) un variegato sistema di incentivazione sugli investimenti e sui costi delle imprese;
- g) un intervento diretto dello Stato imprenditore, che avrebbe rivolto alle aree meridionali un particolare impegno e avrebbe co-

perto gli oneri della minore redditività degli investimenti nell'area meno sviluppata.

2. Con gli accordi di Milano e le nuove determinazioni assunte in sede europea per la realizzazione della seconda fase del mercato unico sfociati poi nel Trattato di Maastricht, la situazione si è sostanzialmente modificata. Nell'avanzamento e nel completamento del mercato comune europeo sono state abolite tutte le possibilità di deroga alle regole fondamentali.

Di fronte alle risorse finanziarie aggiuntive concesse per le aree depresse e all'autorizzazione ad adottare un sistema di incentivi ai nuovi investimenti, veniva chiaramente stabilito che anche in queste aree dovevano trovare piena applicazione le norme previste per il mercato unico, le norme che regolano il rapporto tra pubblico e privato ed in particolare quelle che regolano le modalità con cui la pubblica amministrazione può affidare a terzi sue funzioni o compiti.

Nel frattempo era stato avviato in Italia un consistente decentramento di competenze dallo Stato alle Regioni in numerose materie, in particolare quelle attinenti alla gestione del territorio, delle infrastrutture anche delle aree industriali, dei servizi, della formazione, etc.

Si procedette quindi allo smantellamento progressivo dell'intervento straordinario, del sistema delle partecipazioni statali, nonché delle strutture amministrative di molte amministrazioni cen-

trali ordinarie. Nel frattempo si venivano formando, ma lentamente e in modo assai disuniforme, nuove amministrazioni regionali.

Le azioni relative al Mezzogiorno venivano quindi affidate alle amministrazioni locali, le quali erano impegnate ad operare secondo le regole comunitarie.

Si è determinato così un profondo divario tra la complessità degli interventi da svolgere per lo sviluppo dell'area, la capacità decisionale, la funzionalità e il livello di organizzazione dei soggetti istituzionali cui ormai competeva in via esclusiva decidere, operare, progettare, realizzare, gestire.

Cause del divario furono l'arretratezza amministrativa tradizionale e l'affrettata formazione delle nuove amministrazioni regionali, ma anche il vuoto che si determinò nelle amministrazioni nel momento in cui le regole comunitarie hanno reso non ripetibili le soluzioni tradizionali (ad es. le "concessioni") con le quali le amministrazioni pubbliche tradizionalmente avevano surrogato la loro scarsa efficienza.

3. Si dice che il Mezzogiorno abbia bisogno di infrastrutture, e non si può non essere d'accordo.

Questa affermazione può però ingenerare equivoci sul suo esatto significato. Con questa affermazione si deve intendere che il Mezzogiorno ha bisogno che i soggetti responsabili soprattutto regionali e locali decidano, progettino servizi e infrastrutture utili allo sviluppo, che sono ormai per la più parte nella loro competenza.

Quello delle aree depresse del Mezzogiorno è oggi più che mai un problema di strutture amministrative e di funzionalità di istituzioni locali.

Ai fini delle convenienze relative per l'attività industriale, è ben noto che la crescita degli apparati produttivi e la capacità di attivare nuovi investimenti sono strettamente legate alla capacità di sviluppare singole azioni e insiemi coordinati di azioni da parte delle amministrazioni locali.

Non è questa la sede per analizzare se il passaggio dalla prima fase del mercato comune alla fase del mercato unico e il contestuale decentramento abbiano determinato un cambiamento troppo forte rispetto alla natura dei problemi di sviluppo di queste aree e al livello di efficacia e di efficienza delle amministrazioni locali.

Va ricordato in ogni caso che l'introduzione di nuove regole e di nuove norme per la pubblica amministrazione allineate con quelle della comunità europea si è dimostrata necessaria, in relazione anche alle numerose deviazioni che si sono verificate nella gestione di sistemi che derogavano rispetto a regole miranti alla trasparenza, alla concorrenza e alla responsabilità.

Come detto, tra le regole della comunità europea vi è quella della impossibilità per le strutture dell'amministrazione pubblica di conferire a terzi, tramite leggi o tramite atti singoli discrezionali, loro funzioni; laddove ciò è possibile, lo è solo per il tramite di procedure trasparenti di affidamento. La gestione di procedure trasparenti di affidamento richiede un'assai elevata qualità della gestione am-

ministrativa; l'affidamento a terzi, secondo le regole comunitarie, implica infatti la predisposizione, l'attuazione e la realizzazione successiva di bandi, di gare, di negozi tipici di un'amministrazione molto qualificata.

4. Tutto quanto sopra si può spiegare, anche se non interamente giustificare, le numerose difficoltà che incontrano in particolar modo gli interventi sul territorio nel Mezzogiorno, i numerosi ritardi che si sono andati accumulando nel corso degli ultimi anni e lo scarso uso delle risorse che pure sono disponibili.

Possono bastare al riguardo alcune citazioni.

Nel campo dell'edilizia residenziale, per i programmi precedenti al 1992, giacciono ancora non utilizzati 6.300 miliardi, di cui 4.339 relativi alle regioni meridionali. Nella programmazione delle risorse rese disponibili per il 1992-1995, pari a circa 10.500 miliardi, molte regioni hanno presentato i loro programmi e definiti gli interventi. Nel Mezzogiorno solo tre regioni hanno compiuto i primi passi necessari per l'utilizzo di queste somme.

Il piano triennale per gli interventi sull'ambiente, che in genere riguarda interventi relativamente sofisticati anche dal punto di vista delle tecnologie, rende disponibili alle regioni 2.700 miliardi, dei quali circa 1.200 sono destinati al Mezzogiorno. Le regioni meridionali, ai fini dell'utilizzo di tali risorse, o si trovano ancora nella fase della programmazione o non riescono a dare completo avvio al quadro degli interventi individuati.

Del nuovo quadro legislativo che regola il sistema idrico e che ha previsto il totale decentramento di competenze, solo due regioni hanno varato leggi di adeguamento alla Legge 36/94 (Legge Galli).

Nel campo degli interventi sul territorio sono stanziati per gli interventi lungo i fiumi e lungo le coste somme complessivamente pari a 2.888 miliardi, di cui 925 miliardi destinati al Mezzogiorno. Queste somme cominciano ad essere utilizzate nel rinnovato slancio delle Autorità di bacino di rilievo nazionale prevalentemente al centro-nord, ma sono quasi totalmente inutilizzate al Mezzogiorno, perchè non sono ancora operanti le istituzioni di tutela del territorio che la legge prevede siano costituite al sud. Nessuna delle dieci Autorità di bacino di rilievo interregionale e delle otto Autorità di bacino di rilievo regionale nel Mezzogiorno risulta, infatti, funzionante.

Sono rari gli esempi di iniziative assunte da parte dei consorzi per le aree industriali (ben 268 agglomerati cui corrispondono 20.550 ettari di superficie libera per nuovi insediamenti, dei quali 205 risultano con piano regolatore approvato) dopo il passaggio alle competenze locali.

5. Il Governo ha svolto un'azione assai impegnativa per l'attivazione di decisioni di competenza centrale nel campo delle infrastrutture stradali (ad esempio, finalmente, si è dato avvio all'ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, facendo predisporre all'Anas i progetti relativi per un intervento previsto di

900 miliardi) ed ha svolto un'azione di sollecitazione di decisioni agli enti attuatori. Valga l'esempio dell'edilizia residenziale pubblica per la quale sono stati spesi a livello nazionale 4.000 miliardi, il doppio degli anni precedenti. Con il che, per la prima volta, le erogazioni dei fondi ex Gescal hanno superato gli introiti (essendosi accantonati ben 18.000 miliardi negli anni passati).

Analogo forte impegno è stato messo nella sollecitazione alla presentazione e al completamento dei progetti nel settore idrico cofinanziato dalla comunità europea (alla disponibilità di L. 4.500 miliardi circa complessivi, corrisponde però un parco progetti esecutivi che non supera gli 800-900 miliardi, dei quali molti richiedono comunque una revisione). Sono stati attivati importanti nuovi accordi con alcuni comuni del Mezzogiorno per la riqualificazione del tessuto edilizio ed urbano.

6. Assume dunque carattere prioritario nel Mezzogiorno lo sviluppo di un sistema amministrativo locale, decisamente più adeguato.

Occorre una linea guida coerente alla quale ispirarsi nelle decisioni ulteriori da assumere sull'ordinamento costituzionale (nel rapporto Stato-Regioni-Comuni) e alla quale ispirare le varie leggi che comportano spese e definiscano regole generali.

Queste devono essere ispirate all'obiettivo di migliorare la funzionalità dei soggetti amministrativi pubblici operanti nel Mezzogiorno.

Si tratta di un obiettivo analogo a quello della politica economica che deve favorire la diffusione di soggetti imprenditoriali capaci e competitivi.

E' più che mai importante per il Mezzogiorno che, nel completare l'ordinamento decentrato, prevalga l'obiettivo della efficacia politico-amministrativa ed operativa di tale ordinamento, rispetto ad obiettivi solo emotivamente autonomistici o solo genericamente regionalistici.

Tutto deve concorrere alla valorizzazione dei soggetti amministrativi che concretamente sono responsabili delle decisioni operative; occorre, quindi, avere particolare attenzione al ruolo degli enti dotati della funzione amministrativa, quali i comuni, i loro consorzi, le loro associazioni. Occorre, cioè, che si dia analogha importanza al ruolo degli enti attuatori rispetto agli enti regionali di programmazione.

Si tratta di completare il decentramento evitando rigurgiti di statalismo, ma anche gli errori che possono derivare da un dogmatismo puramente regionalistico.

Dovranno poi senz'altro essere riviste le cosiddette "leggi di programmazione", che prevedono un sistema interamente a cascata, dove le risorse del bilancio statale sono ripartite a favore delle regioni affinché queste possano a loro volta ripartirle a favore degli enti attuatori. Un sistema che duplica i passaggi e rallenta i processi decisionali.

Occorrerà, per contro, che, una volta affidata direttamente alle regioni la disponibilità delle risorse per le realizzazioni di loro

competenza, senza inutili sovrapposti passaggi statali, sia previsto che gli enti locali territoriali possano adire, oltre che alla finanza regionale, anche a fondi presso lo Stato, riservati a particolari finalità, ad azioni particolari, a programmi speciali.

Ciò appare utile e necessario per consentire agli enti locali di risolvere problemi specifici che non possono trovare soluzione nell'ambito della regione di appartenenza.

Un sistema siffatto sarebbe ispirato concretamente al principio di sussidiarietà. Dovrebbe poi essere adottato un principio di selettività, o meglio di concorrenzialità, nell'acquisizione delle risorse, prevedendo che almeno una parte delle risorse destinate agli enti locali attuatori non sia garantita in via prioritaria tramite preliminari riparti, ma sia conseguibile solo attraverso la partecipazione a veri e propri concorsi, nei quali l'ente locale si presenti con i propri progetti da giudicarsi per la loro compiutezza e qualità.

Principi di sussidiarietà e di selettività paiono complementi essenziali al principio di solidarietà e lo possono qualificare verso soluzioni istituzionali non solo equitative ma anche efficienti.

Voglio citare al riguardo l'esperienza in corso proprio in questi mesi. Avendo il Ministero dei lavori pubblici attivato fondi da destinare ad interventi di riqualificazione urbana e avendo adottato un meccanismo selettivo, quale quello richiamato, le domande e i progetti pervenuti hanno rivelato una geografia dei soggetti più dinamici, per molti aspetti inattesa. Ed è certamente con soddisfazione che si evidenzia che proprio alcuni comuni di media dimensione

del Mezzogiorno emergono per la qualità del loro progetto e dell'intervento presentato al contributo pubblico.

Mi auguro che esperienze di questo tipo siano di insegnamento nella riforma delle strutture del governo dell'amministrazione e delle leggi con le quali si finanzia l'intervento nelle aree depresse.

Amministrazioni locali dinamiche, così come le imprese locali dinamiche e competitive, sono i riferimenti più significativi per orientare l'azione pubblica, ma a loro volta chiedono di essere incoraggiati.