

SINTESI DEI LAVORI DEL TAVOLO POLITICO DI MONITORAGGIO DEL DECENTRAMENTO

20 febbraio 2002

FORMIGONI, nel suo intervento d'apertura dell'incontro, traccia un **bilancio**, a circa un anno di distanza dal precedente incontro, sui passi compiuti circa i processi di decentramento che hanno interessato il rapporto fra Regione Lombardia e Province lombarde, per precisare quanto è stato fatto e per **rinnovare le linee strategiche attorno alle quali continuare la collaborazione**, anche alla luce delle **esperienze**, recenti e meno recenti, **che hanno visto le rispettive amministrazioni affrontare congiuntamente differenti problematiche** che le coinvolgevano.

FORMIGONI esprime soddisfazione per il lavoro svolto insieme negli ultimi dodici mesi, a partire dagli accordi aggiuntivi stipulati fra Regioni e Province il 9 marzo dello scorso anno relativi a tre questioni essenziali:

- le risorse da trasferite sulla base del relativo DPCM del 22 dicembre 2000;
- il percorso per il trasferimento dei CFP (Centri per la formazione professionale) alle Province;
- l'attivazione di un Tavolo di monitoraggio congiunto.

Su queste basi, secondo Formigoni, sono stati ottenuti i seguenti risultati:

- attivazione di alcune **positive sinergie** anche grazie alla istituzione di **specifici tavoli settoriali** per ciascuna delle principali materie oggetto di delega o trasferimento;
- rispetto degli impegni in merito all'erogazione delle **risorse trasferite** nel corso dell'anno solare 2000 relativamente a molte materie;
- **attuazione della quasi totalità delle deleghe e dei trasferimenti di competenze alle Province previsti dalla l.r. 1/2000**, definendo anche alcuni trasferimenti di notevole complessità e portata come quello dei Centri di Formazione Professionale);

In particolare, secondo FORMIGONI, l'avanzamento del processo di decentramento è significativo dal punto di vista quantitativo nei comparti *ambiente, demanio idrico, viabilità e formazione professionale*, ovvero i comparti al centro degli accordi del marzo 2001. Al riguardo l'oratore ha ricordato che:

- **Ambiente**: sono già state liquidate alle Province le risorse finanziarie oggetto degli accordi, pari a 9 miliardi di lire (4 milioni e 648.112 euro) ripartite secondo i criteri concordati.

- **Demanio idrico**: è già stata liquidata alle Province la quota 2001 (pari a 4 miliardi di lire, 2 milioni e 65.827 euro) dei canoni incassati dalla Regione (pari a circa 43,5 mld., cioè circa 22 milioni di euro al dicembre 2001). E' attualmente alla firma delle Province il Protocollo d'Intesa per l'esercizio delle funzioni di rilascio e istruttoria concessioni. E' inoltre in corso un confronto bilaterale sulla situazione specifica della Provincia di Sondrio, con il coinvolgimento degli Assessori Bernardo e Guglielmo.

Per queste materie, FORMIGONI propone di risolvere le criticità residue in maniera concordata, tenendo conto che rimediare alla situazione parecchio confusa ereditata dallo Stato richiede tempo e collaborazione e che è interesse comune risolvere innanzitutto il problema dell'arretrato per poter introitare i canoni dovuti; in sostanza, ritiene che la Regione ha rispettato gli accordi finanziari con le Province, nonostante lo Stato abbia decurtato le risorse regionali, applicando la cosiddetta compensazione.

- **Viabilità**: tutti i verbali di consegna delle strade sono stati sottoscritti. Lo Stato ha erogato finora circa 88 miliardi di lire (4 milioni 131.655 euro), di cui sono state liquidate alle Province 8 miliardi del Fondo di riserva. Ai fini della erogazione delle altre risorse, sono in corso di definizione con le Province, tramite appositi tavoli bilaterali, le priorità. Un problema oggettivo è costituito dalla esiguità del personale Anas assegnato alle Province (solo 127 persone su 390 previste).
- **Formazione**: è stato completato, accelerando i tempi, il trasferimento del pacchetto CFP, affrontando insieme un percorso difficile durato alcuni mesi. I problemi di questo trasferimento, sicuramente rilevanti, sono oggetto di vari Tavoli specifici, in quanto la riforma della formazione, strategica negli obiettivi del Governo regionale, tuttora in una fase cruciale per quanto riguarda l'attuazione, costituisce per la sua rilevanza e impatto una **emergenza organizzativa**.

Per i problemi importanti relativi al personale, è stato riunito il **Comitato politiche del Personale**, alla presenza degli Assessori al personale provinciali e delle RSU regionali. Lì sono stati esaminati i vari problemi gestionali connessi al trasferimento, in particolare quello della salvaguardia dell'**autonomia organizzativa** e della **unità gestionale** delle Province a fronte di personale con caratteristiche molto differenti. Sarà attivato un Tavolo tecnico, con i Dirigenti regionali dell'area organizzazione/personale, per fornire supporto e accompagnamento alle strutture provinciali, mentre è stato chiesto alle Province un confronto con le RSU di riferimento, oltreché confronti diretti con il personale trasferito per informare i dipendenti circa il rispetto degli Accordi.

Per quanto attiene le risorse finanziarie, è stato ad oggi liquidato il 50% della quota personale 2002, oltre le due mensilità una tantum.

FORMIGONI sottolinea peraltro che il **Fondo occupazione** collegato alla Finanziaria nazionale prefigura per le Province un vero e proprio ruolo di governo del mercato del lavoro.

Il **Piano triennale per la formazione professionale** steso dalla Regione tiene conto degli aggiornamenti e delle novità in arrivo con la **legge delega del Ministro Maroni** e la riforma della scuola che il **ministro Moratti** sta progettando e che ridisegna un modello molto forte di istruzione; verrà presentato alle Province per un confronto preliminare entro questo mese e si procederà poi alla redazione del **Master Plan** in modo da aprire a settembre la nuova stagione con una strumentazione aggiornata.

Tutto ciò premesso, FORMIGONI ritiene che **nel 2001 l'attuazione della lr 1/2000 ha fatto significativi passi avanti**, particolarmente nell'area territoriale. Il prossimo obiettivo è **consolidare, migliorare, supportare la qualità di governo**.

In questo senso, in risposta alla comune esigenza di meglio valutare quanto avviato, è stato attivato un **lavoro comune di monitoraggio** rispetto a rilevanti ambiti già affidati da tempo alle Province, e cioè Agricoltura e Servizi per l'impiego, che ha focalizzato risorse, problemi e alcune proposte per un migliore coordinamento. Il lavoro su questi due ambiti individuati come casi pilota potrà essere replicato sulle altre materie oggetto di delega o trasferimento.

FORMIGONI procede quindi ad esaminare i due distinti casi.

- **Agricoltura:** FORMIGONI ricorda che il decentramento della gestione dei servizi di sviluppo agricolo e forestale è avvenuto con una specifica legge regionale (lr 11/98), che ha provveduto ad un riordino delle competenze, attuando la normativa statale e completando il decentramento attraverso altri conferimenti. Si è trattato quindi di un **processo organico**, completo, che fin dall'inizio ha previsto:

- **azioni di accompagnamento** (in fase transitoria anche di avvalimento delle strutture regionali)
- **forme di confronto/coordinamento** permanente Regione/Province.

L'importanza di questo trasferimento risulta evidente dal fatto che, rispetto al '98, attualmente la quota finanziaria relativa al decentramento rappresenta il 50% del bilancio regionale in materia di agricoltura.

Si tratta di un settore interessato continuamente da grandi trasformazioni, introdotte soprattutto a livello UE, che richiede continui aggiornamenti.

Il confronto con le Province è costante nel Tavolo Politiche agricole, che si riunisce con un calendario fittissimo. A questo proposito, FORMIGONI riferisce che l'Assessore Beccalossi ha confermato ieri di avere inviato la prossima convocazione per il 27 febbraio con un odg che riguarda alcune importanti partite ancora aperte: il riconoscimento dell'Organismo Pagatore regionale, la riforma delle quote latte, la revisione del Programma di Sviluppo rurale. La riunione del 27 sarà anche l'occasione per discutere nel merito dei flussi di risorse alle Province e agli altri enti delegati che presentano ancora criticità: penso ad es. a quelli inerenti alle materie relative a **caccia e pesca**.

Nel complesso comunque il processo di decentramento è stato molto agevolato dalle modalità di lavoro che ci siamo dati. In questo senso il ruolo di capofila della Provincia di Milano, ha consentito una più facile interlocuzione. Per quanto riguarda le **novità e le prospettive**, FORMIGONI evidenzia che:

- Un grande valore aggiunto sarà offerto dall'attivazione dell'**Organismo pagatore**, che consente alla Regione e agli altri livelli istituzionali di inserirsi nella procedura codificata. A tale proposito si segnala che abbiamo avuto recentemente, da parte dell'Unione europea, segnali di grande apprezzamento.
- l'attenzione adesso è concentrata nello sforzo di razionalizzare le procedure di spesa attraverso tecnologie per l'**e-government**. Inoltre la prossima settimana il Tavolo esaminerà una revisione del Piano per le politiche agricole che prevede una **riduzione e concentrazione delle misure**.
- La Regione ha inoltre avviato, insieme alle Province, una **formazione integrata di tipo continuo** nel campo dell'Agricoltura che sta dando ottimi frutti.

- **Servizi per l'impiego: per questi servizi**, trasferiti direttamente dallo Stato con modalità che non hanno certamente garantito equità e risorse adeguate, FORMIGONI **riconosce che occorre un supporto della Regione più incisivo**. E' in corso da parte regionale una riforma del settore e un nuovo modello organizzativo.

Per quanto attiene il **Fondo sociale europeo**, il ruolo regionale di sostegno al decollo dei Servizi per l'impiego, è stato per il 2000-2001 pari a 28 miliardi (14 milioni e 460 mila euro) ed è in corso di definizione il fabbisogno 2001-2002, in circa 40 miliardi (20 milioni e 658 mila euro).

Alla luce di questi positivi risultati, a parere di FORMIGONI, l'incontro odierno deve mettere a tema anche le **nuove prospettive che attendono Regione e Province**, alla luce delle rilevanti modifiche intervenute a livello costituzionale (legge cost. 3/2001 che riforma il Titolo V della Costituzione e, in prospettiva, DDL costituzionale sulla devoluzione appena presentato dal Governo), che richiedono il **deciso passaggio da una logica di mero decentramento** ad una più compiuta logica di comune costruzione di un modello di governo realmente ispirato al **federalismo**.

Occorre prepararsi per tempo ad affrontare il cambiamento, il passaggio dal decentramento al federalismo, non solo perché è imposto dagli eventi, ma anche perché esso permette di valorizzare meglio i rispettivi ruoli istituzionali.

Le Regioni devono infatti prendere positivamente atto della costituzionalizzazione degli Enti locali e la Lombardia deve sviluppare questo modello di governo dal basso in modo esemplare.

Affinché tutto questo non resti una volontà astratta, occorre un metodo di lavoro e obiettivi concreti, ma sfidanti. **L'incontro dei Direttori/Segretari generali del 14 febbraio**, preliminare all'incontro di oggi, è stato un momento di confronto molto positivo, ricco di spunti e proposte per il proseguimento del lavoro comune. Da quell'incontro e dal lavoro fatto insieme in precedenza **sono emerse delle proposte che meritano di essere riassunte**, perché suggeriscono nuovi passi nella direzione di un rapporto fra Regione e Province sempre più efficace:

- 1) Ai fini di un maggiore coordinamento fra le deleghe, considerata la validità di questo momento di confronto, è necessaria **l'istituzione di un sistema relazionale ancora più stabile**. **Ogni Provincia dovrà indicare un riferimento ultimo** per le problematiche del decentramento che sappia fare sintesi rispetto alla varietà dei Tavoli tecnici più specifici; essi troveranno la loro controparte in figure apicali regionali che si occupano stabilmente di decentramento.
- 2) In conseguenza della rapida trasformazione che sta interessando tutti i livelli istituzionali, occorre definire in condivisione **nuovi criteri ispiratori del processo di decentramento**. Affinché gli indirizzi, che attengono certamente in primo luogo il livello politico, non risultino calati dall'alto, si possono definire alcuni **ambiti di sperimentazione a livello territoriale** o altre iniziative in grado di fornire spunti operativi costruttivi.
- 3) In tale direzione è importante **valorizzare il ruolo delle sedi territoriali regionali**, perché facilitano i rapporti della Regione Lombardia con le Province e perché hanno permesso utili sperimentazioni. Esse saranno lo strumento che aiuterà la Regione a facilitare il processo di ridisegno delle funzioni di governo e amministrazione del territorio.

- 4) Ai fini della composizione di un quadro unitario del decentramento, occorre che il **disegno strategico** che sottende le varie deleghe o trasferimenti sia molto chiaro. La richiesta delle Province a questo riguardo è molto sensata, e la Regione Lombardia intende fare il possibile per soddisfarla. Il livello apicale della Regione supporterà il livello politico affinché le strategie ancora non ben definite o chiarite siano comunicate alle Province e confrontate con esse efficacemente.
- 5) Ai fini di una migliore organizzazione e gestione delle funzioni decentrate, occorre che le Province dispongano **di un quadro ben definito dei trasferimenti da attuare nel medio periodo**, attraverso una programmazione che comprenda un periodo di due-tre anni e articolazioni annuali. E' giusto che le Province sappiano bene dove si va e in quanto tempo ci si va. Il quadro dovrà essere sarà validato dal livello politico ma sarà delineato preliminarmente a livello tecnico, scambiando dati e informazioni disponibili.

In conclusione, FORMIGONI ribadisce che l'anno trascorso è stato un anno positivo per il comune lavoro e che il valore aggiunto dato alla collaborazione reciproca non si misura solo dalle iniziative di attuazione della legge regionale 1/2000 e delle altre leggi derivanti dalle Bassanini. La positività del percorso intrapreso si coglie anche dalla volontà di costruire – come è stato fatto – forti collaborazioni anche in altri campi.

FORMIGONI ricorda, ad esempio, il ruolo sempre più ampio che le Province stanno assumendo **nel campo della protezione civile** e della gestione delle misure di ripristino dello status quo-ante (e in particolare la recente gestione delle procedure di rimborso agli operatori agricoli affidata alle province per i danni prodotti dalle alluvioni di fine 2000); cita la **lotta all'inquinamento** e alla tutela dell'**ambiente** dove, oltre all'attuazione di competenze e di deleghe certamente più ampie di quelle inizialmente previste dalla l.r.1/2000, si è saputo e voluto avviare collaborazioni e iniziative congiunte che dovranno essere sempre più frequenti; si riferisce infine al **protocollo per la qualità dell'aria siglato alla fine del 2001 con la Provincia e il Comune di Milano**, alle misure assunte recentemente dalla Provincia di Milano e discusse con la Presidente Colli nel nostro incontro di settimana scorsa.

Ma molti altri sono gli spazi su cui si sta lavorando per costruire un ruolo forte delle province lombarde: **ne è testimonianza la riorganizzazione del sistema di promozione del turismo**, dove si stanno facendo riflessioni e studiando modelli che certamente dovranno premiare la capacità della Provincia di essere istituzione locale di riferimento.

Sulla base delle proposte e delle traiettorie abbozzate e di altre che illustreranno i Presidenti delle Province, a parere di FORMIGONI, il 2002 servirà **per dare un colpo d'ala al cammino comune**, già denso e positivo, ma che certamente oggi deve puntare ad **obiettivi più ambiziosi**, nel metodo e nel merito del rapporto in corso di costruzione.

Il Presidente COLLI ringrazia il Presidente Formigoni per l'incontro odierno che rappresenta una grande opportunità per fare il punto dei rapporti tra Regione Lombardia e Province lombarde. COLLI ribadisce la necessità di un quadro unitario del decentramento e l'importanza che il **disegno strategico** che sottende le varie deleghe o trasferimenti sia molto chiaro fin dal principio.

COLLI sottopone all'attenzione di Formigoni la questione della presenza di un rappresentante UPL nella Commissione consiliare speciale per lo Statuto della Regione Lombardia, su cui c'era già stato un impegno in tale senso da parte di Formigoni. Il Presidente UPL riconosce il lavoro positivo fin qui fatto in sede di Tavolo tecnico di monitoraggio, che peraltro, proprio in quanto condiviso anche dalla Regione Lombardia, impone alla stessa Regione di riconoscere alle Province maggiori risorse rispetto a quelle assegnate in un primo momento per agricoltura e servizi per l'impiego. L'oratore chiede inoltre per alcune funzioni particolari un rimborso a piè di lista o meglio una compartecipazione, in misura da stabilire, delle Province alle entrate autonome regionali, che consentirebbe la certezza dei finanziamenti nel tempo. COLLI demanda infine al Presidente Corada di entrare nel merito dei punti testè accennati, che sono stati condivisi all'unanimità dai Presidenti delle Province lombarde nel corso del Consiglio Direttivo UPL del mattino.

CORADA, a nome di tutti i Presidenti delle Province lombarde, pone la questione centrale della differenza tra il totale delle spese sostenute dalle Province e il totale assegnato dalla Regione Lombardia, che risulta evidente nella scheda sinottica dei dati rilevati dalle Province.

Tale questione è preliminare e pregiudiziale al proseguimento del percorso comune in tema di decentramento. Quando il trasferimento delle risorse finanziarie in materia di agricoltura e servizi per l'impiego sarà davvero completo ed effettivo, la Regione dovrà affrontare la questione non meno importante delle cosiddette spese indirette, ovvero quei costi generali cui le Province devono far fronte nell'esercizio di nuove funzioni trasferite o delegate e che ad una prima stima, costituiscono un quinto delle spese dirette.

Nell'esprimere un giudizio non positivo sull'eccessiva lunghezza dei tempi con i quali si è giunto ad un primo, ancorché parziale, monitoraggio, si augura che i "processi" futuri si sviluppino con maggiore rapidità.

Per quel che concerne l'assegnazione di risorse, CORADA riferisce i tre criteri condivisi dalle Province lombarde, distinguendo tre casi:

- Funzioni finanziate da proventi derivanti da concessioni (come nel caso della delega delle acque minerali e termali): in questo caso insieme alle funzioni devono essere assegnate tutte le risorse;
- Funzioni particolari che richiedono un rimborso a piè di lista da parte della Regione (esempio tipico gli oneri per la pulizia dei laghi che possono variare di anno in anno e con modalità d'interventi differenti);
- Funzioni "dinamiche", perché soggette a evoluzioni e cambiamenti o perché comportano spese che variano di anno in anno (quando vi è trasferimento di personale) e che pertanto necessitano di meccanismi di adeguamento.

CORADA infine ribadisce la richiesta di COLLI di una compartecipazione delle Province alle entrate autonome regionali, per avere la certezza dei finanziamenti nel tempo.

Prima di dare la parola agli altri Presidenti, FORMIGONI si sofferma sulla questione della rappresentanza UPL nella Commissione consiliare speciale per lo Statuto della Regione Lombardia, imputando il mancato accoglimento dell'istanza provinciale ad un difetto di comunicazione.

ANGHILERI chiarisce che la questione non riguarda l'audizione delle Province in sede di Commissione, che è avvenuta regolarmente, ma la presenza di un rappresentante provinciale nel Gruppo tecnico incaricato di predisporre il nuovo Statuto. FORMIGONI prende atto della precisazione e si assume l'impegno a rinnovare al Presidente Farioli la richiesta delle Province lombarde, pur evidenziando che la decisione spetta alla Commissione, nell'ambito dell'autonomia consiliare.

FONTANILI pone la questione del funzionamento dei Tavoli territoriali di confronto tra la Regione Lombardia e ciascuna Provincia lombarda, chiedendo garanzie su modalità, tempi e sviluppi futuri. TARABINI ravvisa nell'esposizione del presidente Formigoni un tema di lungo termine e uno di breve, che dovrebbero trattarsi separatamente; insiste molto che la Regione ponga mano al blocco o comunque alla razionalizzazione del suo turn over e esprime la volontà della Provincia di Sondrio di trattare separatamente con la Regione la sua posizione statutaria nell'ambito dell'ordinamento regionale.

L'Assessore COLOZZI, preliminarmente, precisa che il Tavolo tecnico di monitoraggio ha avuto un'effettiva durata di soli tre mesi e che il lungo periodo intercorso tra la decisione di attivare il Tavolo (dichiarazione del 9 marzo 2001) e l'attivazione effettiva (20 settembre 2001) è dovuto al ritardo con il quale le Province hanno comunicato i loro rappresentanti.

Ciò premesso, COLOZZI pone in evidenza un problema di fondo: tra patto di stabilità, vincoli all'incremento della spesa e mancata copertura da parte dello Stato degli oneri per il 2002, il decentramento amministrativo trova ostacolo nella carenza di risorse. L'oratore ravvisa pertanto due esigenze:

- Analizzare con le Province le ragioni dello scostamento tra somme sostenute dalle Province e somme assegnate dalla Regione Lombardia;
- Confrontarsi con il Governo sul processo innescato dai cosiddetti “Decreti Bassanini”, che non hanno previsto meccanismi di trasferimenti finanziari per gli anni a venire.

COLOZZI esprime infine condivisione per la richiesta di federalismo fiscale e di compartecipazione alle entrate, che è la stessa che la Regione Lombardia rivolge allo Stato, ma ricorda che occorrono criteri ben definiti e che vi sono altri interlocutori da tenere in considerazione, quali i Comuni e le Comunità montane.

Nel suo intervento conclusivo, FORMIGONI ritiene che si debba proseguire nel percorso intrapreso e che alle risultanze del tavolo tecnico di monitoraggio, che costituiscono una “fotografia statica” della situazione, debba subentrare un’analisi ragionata, che sia una “fotografia” dinamica di quanto avvenuto.

Dopo aver evocato la Cabina di Regia e l’elaborazione dello Statuto quali terreni futuri di collaborazione e confronto, FORMIGONI propone di predisporre un Documento che prenda atto dei lavori odierni, demandando ai tecnici regionali e provinciali la relativa redazione.

Anche su proposta delle Province, demanda al Tavolo tecnico di monitoraggio di completare il lavoro intrapreso secondo le indicazioni emerse nell’incontro odierno e s’impegna a convocare la prossima riunione del Tavolo politico di monitoraggio entro la prima decade del prossimo mese di aprile.

Milano, 22 febbraio 2002

per la SEGRETERIA UPL
(Dr Dario RIGAMONTI)