

Il rischio di un neocentralismo regionale c'è e va affrontato, ma senza drammatizzarlo. Gli amministratori devono adeguare la loro cultura istituzionale e di governo al nuovo ordinamento

Nell'arte di governo ritengo la concertazione un metodo che è al tempo stesso sostanza. Solo 11 Regioni su 15 già prevedono e disciplinano organi permanenti di confronto con gli Enti locali

l'intervista

3

# Katia Bellillo

## La svolta, lo Stato decentrato

### Entro l'anno arrivano le risorse

ROSSELLA DALLÒ

«RESTA APERTO IL PROBLEMA DEGLI STRUMENTI PER VERIFICARE LA CONGRUENZA FRA LEGISLAZIONE REGIONALE E LEGGI E POLITICHE NAZIONALI»

Ieri, come già aveva fatto la scorsa settimana con i Comuni, il ministro per gli Affari regionali, Katia Bellillo, ha riunito i massimi rappresentanti delle Regioni per un'analisi di quanto fatto e quanto ancora da fare alla luce delle novità legislative sul federalismo. Quella di ieri è solo l'ultima tappa di un percorso fondato sulla concertazione con le istituzioni territoriali che ha ridato ruolo e contenuti al ministero diretto dalla Bellillo. Alla quale abbiamo rivolto qualche domanda.

Il 1999 ha portato due sostanziali novità nel mondo del decentramento: l'elezione diretta del presidente della Regione e il «federalismo fiscale» che porta a compimento le leggi 59 e 112. Dal suo osservatorio, innanzitutto, l'Italia e in particolare gli enti Regione sono «maturi» per questo passo? Vede degli ostacoli?

«Il 1999 è certamente stato un anno di svolta per il decentramento dello Stato. Il compimento di quanto previsto dalle norme di attuazione della legge 59 previste nel decreto 112, in qualche modo completano un percorso che dura dal 1996, nel quale il nostro Paese ha conosciuto la più grande trasformazione del suo sistema amministrativo e istituzionale. Ora, con la prevista riforma della seconda parte della Costituzione si definirà istituzionalmente il nuovo ordinamento dello Stato fondato sulle Autonomie locali. Dopo circa 50 anni, viene così applicato quanto previsto dalla Carta costituzionale. Naturalmente solo quando la legislazione regionale sarà completa e completato il quadro del trasferimento oltre che delle funzioni anche delle risorse (previsto comunque entro quest'anno) l'intero processo riformatore dispiegherà appieno i suoi effetti, consentendo agli Enti locali di attivarsi sul piano gestionale nell'esercizio delle nuove funzioni attribuite.

«Il decentramento fiscale garantirà poi alle Regioni una reale autonomia finanziaria, senza la quale il federalismo altro non sarebbe che un puro enunciato giuridico-politico. Gli amministratori dovranno ora progressivamente adeguare la loro cultura istituzionale e di governo al nuovo ordinamento. Gli ostacoli ci sono, ma possiamo dire che il cammino notevole fatto in quest'ultimo anno, fa ben sperare per il futuro».

Le Regioni come si sono fatti carico dei trasferimenti di compiti e funzioni? Nella nuova scacchiera dei rapporti interistituzionali, rileva la possibilità che insorga un «centralismo regionale»?

«Il rischio di un neocentralismo regionalista c'è e va affrontato, ma senza drammatizzarlo. Indubbiamente, a fronte di un processo di semplificazione e de-legificazione avviato in sede nazionale, stiamo assistendo al rilevante aumento della produzione legislativa realizzata in sede regionale. Tanto per dare un esempio, il Dipartimento che dirigo ha esaminato 1039 leggi nel 1998 e 938 nel 1999. A volte se ne coglie il senso tutto politico, soprattutto quando si producono leggi che tentano, surrettiziamente, di aggirare non solo la legislazione nazionale vigente, ma persino introducendo forzature sull'impianto costituzionale tentando di legiferare in sfere di esclusiva competenza del Parlamento. Peraltro, in alcuni casi, le Regioni emanano leggi che tentano di espropriare Province e Comuni

#### CONCERTAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI

Regione	Organo di concertazione	Giudizio sul clima
<b>Basilicata</b>	Attuazione e recepimento di tutti i Decreti legislativi. Ultimo: Luglio 1999, attuazione 114/98 <b>Conferenza permanente delle autonomie.</b> Regioni più enti Locali con possibile allargamento alle autonomie funzionali (CCIAA e Università), numero componenti 9, presieduta da Regione (PdG o Assessore delegato). Opera di fatto dal luglio 1996.	Organo di concertazione: Regione: positivo. Enti locali: buono ma ancora da lavorare per dare più peso agli Enti locali.
<b>Emilia-Romagna</b>	Attuazione e recepimento di tutti i Decreti legislativi. Ultimo: Luglio 1999, attuazione 114/98 <b>Conferenza Regione-Autonomie locali.</b> Regione più Enti locali, 35 componenti più PdGR che la presiede. Opera di fatto dal 1998. <b>Conferenza regionale per l'Economia e il Lavoro.</b> Regione più Organizzazioni Sindacali più Associazioni di Categoria. Opera dal 1993. E' da ridefinire. Legge Regionale 3/1999 prevede una DGR non ancora adottata. <b>Conferenza Regionale del Terzo Settore.</b> Regione più Associazioni, volontariato e cooperazione. Da istituire con DGR.	Organo di concertazione: Positivo da entrambi le parti. Qualche riflessione critica sul ruolo del Consiglio regionale e su quello della burocrazia regionale.
<b>Lombardia</b>	Attuazione e recepimento di tutti i Decreti legislativi. Ultimo: Settembre 1999, attuazione 112/98 <b>Regione e Conferenza regionale delle Autonomie.</b> Composta da Enti locali, Camere di Commercio, Università e scuola. Numero componenti: 65. E' presieduta da uno dei componenti. La Regione partecipa alle riunioni ma è "esterna" e non vota. In questa configurazione, non si è ancora riunita. Dal 1998 opera un "Tavolo di concertazione delle Autonomie Locali" che ha seguito l'elaborazione della Legge Regionale.	Organo di concertazione: Buono - Sottoscritto un documento congiunto Regione-Enti locali.

Schema

delle loro prerogative, interrompendo così il percorso di sussidiarietà verticale che è alla base tanto della riforma del sistema amministrativo quanto dello spirito contenuto nel testo-base sulla riforma in senso federale dello Stato.

«Ora, se pure può essere guarda-

ta con favore l'abolizione delle forme di controllo preventivo così come è attualmente previsto nel progetto di riforma attualmente in discussione alla Camera (che lascia al Governo la sola possibilità di promuovere la questione di legittimità costituzionale qualora le leggi

eccedano la competenza delle Regioni), va comunque segnalato che resta aperto il problema degli strumenti con cui realizzare una verifica e un monitoraggio costante sia della congruenza della legislazione regionale con le leggi e le politiche di programmazione nazionali,

sia dell'efficacia delle politiche attivate in sede locale.

Ministro Bellillo, lei ha fatto della concertazione la regola del suo ministero. Lo stesso metodo di lavoro dovrebbe ora governare i rapporti tra le Regioni e Comuni e Province quali soggetti attivi nella fase costitutiva dei nuovi Statuti. E questa la strada?

«Premetto che ritengo la concertazione, in generale, nell'arte di governo, un metodo che è al tempo stesso sostanza. Credo infatti che il governo di un sistema-Paese complesso come il nostro non possa che esprimersi attraverso il concorso tra le parti interessate che, pur nella distinzione dei ruoli, devono trovare armonicità di proposte in un quadro concertativo. Proprio a partire da ciò, sono altresì convinta della necessità della concertazione tra Governo centrale e l'insieme del sistema delle Autonomie. Il Governo dovrebbe "accompagnare" il percorso riformatore nel suo delinearci.

«Quanto alle Regioni e il loro rapporto con le Autonomie, per ora solo 11 su 15 prevedono esplicitamente e disciplinano organi permanenti di concertazione con gli Enti locali e soltanto quattro di esse prevedono l'organizzazione di servizi agli Enti locali per l'avvio di attività di gestione operativa delle funzioni trasferite.

«Il 2000 vedrà i nuovi statuti regionali che non potranno non essere definiti con la partecipazione di tutti i livelli delle Autonomie. Ecco quindi che la concertazione diverrà terreno obbligato per tutti. Certo, l'attività di monitoraggio e verifica degli equilibri istituzionali, sarà uno dei ruoli strategici per il futuro del Ministero delle Regioni e delle Autonomie locali.

Nel nuovo scenario che si sta delineando, ritiene che l'attuale sistema di confronto tra Stato e decentramento attraverso le Conferenze sia ancora valida? O anche le Conferenze dovranno in riorganizzarsi per non essere un semplice strumento di ratifica burocratica di quanto si decide al centro?

«La riforma della seconda parte della Costituzione che ridefinirà il

nuovo ordinamento giuridico dello Stato in una prospettiva federale, affronterà anche il nodo dei sistemi di raccordo tra centro e periferia. Dunque in quest'ambito anche il ruolo delle Conferenze potrà trovare una nuova definizione. Va detto però, che già da ora, attraverso le Conferenze, le Autonomie regionali e locali riescono ad incidere sulle scelte del Governo che riguardano compiti e competenze affidate alla loro responsabilità. Non si tratta quindi di organismi di mera ratifica burocratica di decisioni prese al centro, ma di un luogo di collaborazione funzionale tra Amministrazione centrale e Autonomie. Si tratta di un ruolo che anche qualche neoministro pare dimenticare, o comunque sottovalutare, quando invoca una "sala di regia unica che programmi gli interventi e tuteli il territorio".

Non vorrei che la valutazione negativa espressa sulla riforma del sistema amministrativo e sull'avvio del decentramento, quale quella contenuta nelle dichiarazioni di Bordon alla "Repubblica", nascondesse un intento neocentralista che arriva fuori tempo massimo sia per il processo legislativo, sia per il processo riformatore del sistema-paese. Non servono nuovi organismi, basta utilizzare quelli che già ci sono, migliorandone l'efficienza in un quadro di concertazione d'interventi.

Infine, nell'incontro che ha avuto con i sindaci dei Comuni capoluogo ha parlato di «costruzione di una più avanzata cultura delle relazioni interistituzionali e di comunicazione tra Governo e Autonomie». Esattamente a cosa pensa? Ed è anche quanto ha proposto ieri alle Regioni?

«Sicuramente sì. Penso ad una nuova cultura di governo dove il rapporto tra i diversi livelli istituzionali non sia fondato sul dirigismo; piuttosto ad una funzione di sussidiarietà tra le diverse sedi di direzione politica, centrale e locale. In questa fase di riordino e riforma, più che comandare serve accompagnare. C'è bisogno di pari responsabilità da esercitare con pari dignità».

PALERMO

## Manca l'acqua? Chiedete i danni

Una sentenza del tribunale di Palermo potrebbe rivoluzionare il rapporto tra utenti e le aziende che distribuiscono l'acqua nelle città italiane. Lo ha reso noto l'Associazione per la difesa dei consumatori e dell'ambiente, citando la recente sentenza della prima sezione civile del tribunale di Palermo, giudice Giovanni d'Antoni, che ha dichiarato contrarie alla legge dieci clausole del contratto che l'Amap fa sottoscrivere agli utenti, definendole «vessorie».

Tra le clausole ritenute illegittime la numero 30, nella parte in cui esonera l'Amap da qualsiasi responsabilità per danni dovuti sospensioni o riduzioni dell'erogazione. Per l'Adiconsum, significa che da ora in poi i cittadini potranno chiedere risarcimenti danni all'Amap se il servizio per cause imputabili all'azienda viene sospeso o ridotto. Il Tribunale ha vietato ai vertici dell'azienda di continuare ad usare le dieci clausole. Secondo l'Adiconsum, la sentenza è di portata «storica», oltre che di interesse nazionale, perché clausole simili a quelle imposte dall'Amap sono presenti nei contratti di quasi tutte le città.

Commentando la sentenza del tribunale, il presidente dell'Amap, Enrico Restivo, fa notare che il regolamento contro il quale l'Adiconsum ha presentato ricorso risale al 1975 ed è stato approvato dal Consiglio comunale.

«L'iter di trasformazione della municipalizzata in azienda speciale -dice Restivo- si è appena concluso nel novembre del 1999. Abbiamo già allo studio un nuovo regolamento e crediamo che in tempi relativamente brevi l'approvazione del nuovo regolamento possa essere condotta in porto». Secondo il presidente dell'Amap, il nuovo regolamento accoglierà in gran parte «le istanze di Adiconsum». Sulla possibilità di chiedere risarcimenti per l'erogazione ridotta dell'acqua, Restivo si dice scettico: «Mi pare una forzatura. Il fatto che non arrivi l'acqua di per sé non è un danno, ma un semplice disagio. L'articolo 30 del contratto afferma soltanto che l'Amap non risponde dei danni conseguenti alla sospensione o riduzione del flusso d'acqua. Il danno quindi deve essere dimostrato e quantificato».

DAL RAPPORTO DEL CNEL

## Tre casi di collaborazione che funziona

GIOVANNI CAPRIO - Dirigente della Regione Emilia-Romagna

Le elezioni regionali della prossima primavera rappresentano senza dubbio uno dei passaggi più importanti del processo di riforma delle istituzioni del nostro Paese, non solo per la novità derivante dall'elezione diretta dei presidenti delle Giunte, ma soprattutto per il loro carattere «costituente». Su iniziativa del ministro Katia Bellillo, si è svolto ieri a Roma un "tavolo" di confronto e di valutazione fra i presidenti delle Giunte, dei Consigli e delle Assemblee delle Regioni sul lavoro svolto negli ultimi anni e sulle prospettive che incalzano. Uno degli aspetti cruciali intorno al quale occorrerà lavorare per dar vita ad una nuova fase del regionalismo italiano, finalmente affrancato dai limiti di un trentennio, è una nuova stagione di rapporti fra Regione e Autonomie territoriali.

A supporto dell'incontro di ieri, il ministro ha chiesto al Cnel di predisporre un documento di prima ricognizione sullo stato dei rapporti tra Regioni ed Enti locali, nella convinzione che le "nuove Regioni" non potranno che configurarsi come "sistema territoriale", in grado di valorizzare l'autonomia, la responsabilità e la sussidiarietà e di dare effettività all'istanza federalista. Il documento riporta, tra l'altro, tre casi regionali riguardanti i rapporti tra Regione e Autonomie locali che lasciano individuare le nuove vie di collaborazione istituzionale da praticare nel futuro.

In Basilicata l'attuazione del decreto legislativo 112/98 avviene con l'entrata in vigore della legge

regionale 8 marzo 1999 n. 7 (tra le prime Regioni ad avere la legge in vigore) che peraltro rinvia - per i temi della concertazione tra Regione ed Enti locali - alla precedente LR n. 17 del 28 marzo 1996. Tale provvedimento ("Principi di coordinamento del sistema regionale delle autonomie in Basilicata") anticipa di due anni il 112/97 e prevede all'art 2 l'istituzione della Conferenza permanente delle Autonomie, che esprime pareri ed indicazioni. È istituito, inoltre, presso la Regione l'Osservatorio sulle amministrazioni locali con compiti di proposta, analisi e monitoraggio dell'articolazione dell'esercizio delle funzioni regionali a livello locale.

Il clima delle relazioni è definito buono sia dalla Regione (scelta di dare vita ad un "governo plurale") sia dagli enti locali, i quali si sono uniti in un coordinamento tra Comuni, Comunità montane e Province. Essi esprimono l'auspicio di "essere non solo sentiti ma anche ascoltati" e che il tavolo di concertazione non sia un "parerificio" ma rappresenti la sede dove si costruiscono insieme le decisioni strategiche per il futuro della Basilicata.

In Emilia-Romagna sin dal 1995, con la costituzione della Confederazione delle Autonomie locali (C.A.L.E.R.), i rapporti tra Regione ed Enti locali hanno avuto una veste ufficiale ed organizzata. Successivamente è stata istituita la Commissione di concertazione Giunta regionale-Autonomie locali

che è poi stata introdotta nel disegno di legge regionale di attuazione del 112/98 che prevede nel capo I del Titolo IV la Conferenza Regioni-Autonomie locali. Essa, ai sensi della LR n. 3/99, si inserisce in un'articolata strumentazione di concertazione che vede, da un lato, il livello istituzionale (Conferenza Regione-Autonomie locali) e dall'altro le sedi di concertazione sociale (Conferenza regionale per l'economia e il lavoro e Conferenza regionale del terzo settore).

La Conferenza Permanente si è insediata lo scorso 29 settembre e ha tenuto una seconda seduta il 2 novembre scorso. I temi affrontati sono stati finora pochi, ma la sua precedente configurazione (quella ante LR 3/99) ha esaminato e affrontato tutti i temi che hanno accompagnato la riforma degli Enti locali sulla quale le Autonomie hanno fortemente inciso. Il giudizio sul clima delle relazioni è molto positivo sia dal lato regionale ("clima di confronto reale") sia dal lato Enti locali ("assolutamente positivo il giudizio sul metodo"). Il problema della determinazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni trasferite non è di fatto all'esame della Conferenza. Infatti la legge, stabilisce la soglia dei 10.000 abitanti, lascia liberi i Comuni di organizzarsi entro sei mesi. Se non lo fanno, il potere sostitutivo in tale materia è attribuito alle Regioni.

In Lombardia fin dal 1988 è istituito un tavolo

di intesa Regioni/Enti Locali composto da rappresentanti della Regione (presidente e vicepresidente della Giunta regionale e tre consiglieri), e degli Enti locali (presidenti delle Province, sindaci dei capoluoghi, tre rappresentanti dell'Ance e tre dell'Unce). Nel gennaio 1998 la Regione ha istituito un apposito tavolo di concertazione con le Autonomie locali per rilanciare - attraverso intese politico-istituzionali - il rapporto tra Regioni e gli altri livelli del governo locale. Il tavolo di concertazione si è riunito una decina di volte per esaminare ed esprimere pareri sui DDLR attuativi delle "Bassanini". Successivamente nel testo di attuazione del 112/98 si è prevista la formalizzazione del «tavolo delle Autonomie» con l'istituzione della Conferenza regionale delle Autonomie locali e funzionali. La Regione partecipa ai lavori della Conferenza con presidente e vicepresidente della Giunta e con l'assessore competente nelle materie trattate, comunque senza diritto di voto. Il presidente della Conferenza è eletto dalla Conferenza stessa alla sua prima riunione e non può essere un rappresentante della Regione. È stato sottoscritto dai componenti il tavolo comune, un documento ufficiale di apprezzamento e condivisione sia per i contenuti dei provvedimenti legislativi portati in Consiglio regionale sia per le modalità ed il metodo seguiti (concertazione).

