

Volumi pubblicati

1. *Una Regione che «non esiste in se stessa». Capire e consolidare un governo per le persone, le famiglie, le imprese e le istituzioni*
2. *Una Regione che «non esiste in se stessa». Dal welfare state alla welfare community*
3. *Le politiche regionali lombarde nell'area ambiente e reti*
4. *Per un'idea di Lombardia. Una prima antologia*
5. *Modelli di sicurezza urbana*
6. *Una Regione che «non esiste in se stessa». Verso una nuova statualità*

Collana Quaderni ricerca formazione

La collana *Quaderni ricerca formazione* mette a disposizione del pubblico i materiali prodotti dall'azione congiunta e complementare degli istituti regionali lombardi preposti alla ricerca (IReR) e alla formazione (IReF e le sue scuole: Scuola di Direzione in Sanità, Scuola Superiore di Protezione Civile e Scuola Superiore di Alta Amministrazione).

I temi sono i più diversi, corrispondendo ai differenti ambiti nei quali i due istituti stanno realizzando insieme attività di ricerca e di formazione, a supporto dello sviluppo delle conoscenze e delle competenze di Regione Lombardia e, più in generale, dell'intero sistema pubblico lombardo.

L'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IRER), creato nel 1974, è l'ente di ricerca della Regione che mette a disposizione degli organi e delle strutture regionali gli strumenti conoscitivi per il supporto dell'azione legislativa e amministrativa. Dotato di personalità giuridica, di autonomia scientifica e imprenditoriale, l'Istituto svolge, anche con riferimento al contesto nazionale, europeo e internazionale, gli studi inerenti agli assetti e ai processi istituzionali, territoriali, economici e sociali, finalizzati all'attività di programmazione della Regione.

L'Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica (IReF), ente strumentale della Regione Lombardia, è stato creato nel 1981. In oltre venticinque anni di impegno formativo ha contribuito ad accrescere la professionalità di migliaia di operatori della Pubblica amministrazione, mirando a valorizzarne il ruolo sussidiario al servizio dei cittadini. All'interno dell'Istituto si sono affermate, a partire dal 1999, la Scuola di Direzione in Sanità, la Scuola Superiore di Protezione Civile e la Scuola Superiore di Alta Amministrazione allo scopo di promuovere e favorire percorsi formativi di elevata qualità.

IRER – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

IReF – Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irefonline.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Progetto grafico: CUSL – Cooperativa Universitaria Studio e Lavoro
www.cusl.it

Prima edizione: luglio 2009

Ristampa: V IV III II I 2009 2010 2011 2012 2013

Printed in Italy

ISBN 978-88-6250-136-1

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail: segreteria@aidro.org, sito web: www.aidro.org.

IRER

**ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA**



**Istituto Regionale lombardo
di Formazione per
l'amministrazione pubblica**

UNA REGIONE
CHE «NON ESISTE IN SE STESSA»

Verso una nuova statualità



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

- 9 **Presentazione del seminario e introduzione ai lavori**
ALBERTO BRUGNOLI
- I fattori costitutivi di una nuova statualità**
- 13 **Sussidiarietà, globalizzazione e nuova statualità**
OTFRIED HÖFFE
- 21 **L'attuale congiuntura internazionale**
CARLO SECCHI
- 25 **Il nuovo Statuto della Regione Lombardia**
ALESSANDRO MANGIA
- 30 **Le prospettive della nuova statualità**
LORENZO ORNAGHI
- 35 **Verso una nuova statualità**
ROBERTO FORMIGONI
- Esiti e spunti del percorso formativo 2008**
- 45 **I seminari internazionali IReR**
ALBERTO BRUGNOLI
- 48 **I CODIR Territorio, Semplificazione e Politiche comunitarie**
MARCO CARABELLI
- 51 **I CODIR Comunicazione, Attività internazionali ed Expo 2015**
ALBERTO MINA
- 54 **L'attuazione dell'art. 119 Cost.**
LUCA ANTONINI
- 57 **L'attuazione dell'art. 119 Cost.**
ANTONELLO TURTURIELLO
- 59 **L'attuazione dell'art. 116.3 Cost.**
BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
- 62 **L'attuazione dell'art. 116.3 Cost.**
LUCA DAINOTTI

Lavori di gruppo

- 65 **Presentazione dei lavori di gruppo**
STEFANO DEL MISSIER
- 66 **Gruppo «Ambiente»**
MARCO CARERI
BEATRICE ZAMBIASI
- 70 **Gruppo «Dote»**
LORENZA VIOLINI
ROBERTO ALBONETTI
- 74 **Gruppo «Imprese»**
ANTONELLA ZUCHELLA
GIORGIO LAMPUGNANI
- 79 **Gruppo «Politiche sociali»**
LUCA PESENTI
GERMANO PELLEGATA
- 82 **Gruppo «Sanità»**
ANTONELLO ZANGRANDI
LUIGI SANFILIPPO
- 85 **Gruppo «Territorio»**
ALBERTO CERIANI
MARIO ROSSETTI
- 88 **Le implicazioni per la programmazione**
MARCO CARABELLI

Interventi conclusivi

- 91 **Presentazione della Convention dirigenti 2008**
MICHELE CAMISASCA
- 93 **Presentazione del percorso formativo 2009 per l'alta dirigenza**
STEFANO DEL MISSIER
- 94 **Conclusioni**
NICOLAMARIA SANESE

Appendice

- 99 **Nota di sintesi del seminario**

Presentazione del seminario e introduzione ai lavori

ALBERTO BRUGNOLI

Direttore generale IReR

Il seminario residenziale di quest'anno rappresenta un'occasione di particolare importanza, poiché riunisce per la prima volta tutto il top management del sistema lombardo, che comprende – come definito dalla l.r. n. 30/2006 – enti dipendenti, enti sanitari, fondazioni istituite dalla Regione e società a partecipazione regionale.

È stato deciso un coinvolgimento così ampio poiché riteniamo che il momento storico che stiamo vivendo non può non chiamarci in causa tutti insieme nell'affrontare l'importante passo che dobbiamo compiere e che coloro che ci accompagneranno in questi giorni, in primo luogo il Presidente, ci aiuteranno a definire. Ringrazio allora in modo speciale gli Assessori, i Sottosegretari e i delegati del Presidente che condivideranno con noi questa occasione, che è al tempo stesso formativa, poiché ascolteremo ciò che altri hanno da dirci, e «di relazione», perché l'obiettivo principale sarà quello di comprendere cosa voglia dire «essere Regione Lombardia insieme», individuando collegialmente le responsabilità e i ruoli che ci competono.

Vorrei ringraziare inoltre tutti gli illustri relatori, i docenti e i formatori coinvolti che ci guideranno nel lavoro di questi tre giorni e che, alcuni in maniera più precisa, altri in modo più saltuario, ci hanno accompagnato nel corso di tutto il 2008.

La mia relazione ha lo scopo di introdurre i lavori del seminario richiamando brevemente il percorso compiuto da Regione Lombardia dal 1995 a oggi, percorso che si inserisce, ovviamente, all'interno del cammino verso il federalismo compiuto nello stesso periodo dall'intero Paese.

Tale cammino, iniziato con il riconoscimento delle Regioni all'interno della Costituzione, ha subito negli ultimi anni una significativa accelerazione: mi riferisco in particolar modo alle riforme amministrative della fine degli anni Novanta (le cd. Leggi Bassanini), che hanno portato a un ampio processo di decentramento delle competenze e delle funzioni che ha coinvolto Stato, Regioni, Enti locali e Autonomie funzionali; all'adozione della Legge costituzionale n. 1/1999, che ha introdotto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e l'autonomia statutaria; e ancora alla Legge costituzionale n. 3/2001 (contenente le modifiche al Titolo v della Costituzione), che ha significativamente ridisegnato i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni.

Il cammino verso il decentramento non è però a senso unico, ma assomiglia al moto di un pendolo, e ogni tanto torna indietro. In particolare, in momenti di crisi come quello attuale, accade quasi sempre che vi sia una forte tentazione verso l'accentramento e la verticalizzazione delle decisioni.

Regione Lombardia ha però giocato sin dall'inizio un ruolo da protagonista nel percorso verso il decentramento. In questi tredici anni, infatti, la nostra Regione si è caratterizzata in maniera significativa per le decise rivendicazioni di impronta federalista (basti pensare al referendum per le maggiori competenze regionali o ai ricorsi alla Corte Costituzionale per la tutela delle competenze regionali), per la valorizzazione degli spazi di autonomia amministrativa aperti dalle riforme nazionali (l'attuazione delle Leggi Bassanini, ad esempio, è stata effettuata con una notevole devoluzione di competenze verso le Province e le Autonomie funzionali) e per la rimodulazione della programmazione regionale e il rinnovamento della macchina regionale (pensiamo alla nuova concezione del Programma Regionale di Sviluppo, con progetti strategici condivisi e verificati, all'introduzione sempre più spinta della programmazione negoziata o ancora alla riforma della dirigenza regionale). Negli ultimi tempi, infine, Regione Lombardia ha insistito in modo particolare sull'attuazione degli articoli 116.3 e 119 della Costituzione, che hanno introdotto rispettivamente il regionalismo differenziato e il federalismo fiscale.

Le riforme attuate in molti settori dai nostri *policy makers* sono state dunque numerose, e ancor più numerose sono state le sperimentazioni effettuate e le possibili opzioni di *policy* individuate, e la Lombardia è venuta configurandosi come un vero e proprio laboratorio permanente del decentramento, in grado di offrire un'ampia gamma di soluzioni a seconda del tema considerato.

Ma ciò che ha caratterizzato nella maniera più significativa l'esperienza della nostra Regione è stata l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ovvero sia il riconoscimento della società civile. Il radicale cambiamento di approccio culturale che l'esperienza lombarda ha permesso di portare alla luce, e di cui tutti stiamo finalmente prendendo consapevolezza, è costituito dalla fondazione del principio di sussidiarietà su una concezione positiva dell'uomo e dal correlativo superamento di una concezione negativa, che considera l'individuo determinato innanzitutto dal proprio interesse particolare e, di conseguenza, lo Stato quale arbitro di un conflitto tra gli individui (che seguono ciascuno il proprio interesse e sono quindi in contrasto fra loro). Al contrario, una concezione che vede l'uomo definito da una costruttività positiva (ovvero sia da un desiderio di bene personale che diventa però al tempo stesso desiderio di bene collettivo) e di conseguenza da una tendenza all'aggregazione volta al raggiungimento del bene comune, ci sembra più corrispondente al reale. In questo contesto il ruolo dello Stato cambia radicalmente: esso non è più l'arbitro di un conflitto, ma è un soggetto chiamato a favorire tutte le associazioni e

i corpi intermedi, all'interno dei quali l'uomo porta il proprio desiderio di bene e che al tempo stesso questo desiderio di bene educano.

La VIII Legislatura si è inserita in questo percorso, rafforzando significativamente gli orientamenti già in atto attraverso la costruzione di un modello sussidiario, che sicuramente non ha paragoni in Italia e probabilmente ne ha pochi in Europa e nel resto del mondo. Nel «Documento Politico Programmatico» vi è infatti una notevole accentuazione dei principi di libertà, di responsabilità e di fiducia, nella consapevolezza che la sussidiarietà possa essere realmente al servizio della persona solo quando tali principi sono affermati con decisione: una reale sussidiarietà può fondarsi solamente sulla libertà, sulla responsabilità e sulla fiducia autenticamente perseguite. In Lombardia, tuttavia, la sussidiarietà non si è fermata all'affermazione di un principio, ma è giunta a individuare dei punti cardine e degli strumenti (più applicati in alcuni settori, meno in altri) che hanno caratterizzato l'attività della Pubblica amministrazione e attraverso i quali il principio generale si è dunque esplicitato: pluralismo dell'offerta (separazione fra erogatori e programmatori e separazione fra proprietà e gestione), libertà di scelta (accreditamento, valutazione, sistema dei buoni dai *voucher* fino alla dote), sussidiarietà fiscale (deduzioni e detrazioni fiscali)¹.

Questa concezione antropologica positiva e questa esperienza condivisa di sussidiarietà reale sono quanto ci interessa difendere, nonché ciò in cui sempre più desideriamo addentrarci, sia dal punto di vista della consapevolezza personale che da quello del lavoro comune. Da esse è derivata, soprattutto in quest'ultimo anno, una forte attenzione verso quei fattori e quei processi in grado di fondare una nuova statualità, tema – appunto – del seminario residenziale di quest'anno.

¹ I punti cardine e gli strumenti della sussidiarietà sono stati sistematizzati nel volume Brugnoli A., Vittadini G. (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano 2008.

I fattori costitutivi di una nuova statualità

Sussidiarietà, globalizzazione e nuova statualità

OTFRIED HÖFFE

Professore ordinario di Filosofia, Università di Tübingen

La sussidiarietà costituisce un principio in grado di fondare lo Stato, e più profondamente la società, su basi nuove – anzi, rivoluzionarie – rispetto a quelle proprie della tradizione moderna. Nel mio intervento intendo dimostrare come tali basi risultino migliori sotto due punti di vista: in primo luogo in linea generale, in quanto maggiormente ed essenzialmente democratiche, e in secondo luogo perché, grazie a esse, la Pubblica amministrazione può risultare molto più efficace e vicina ai cittadini.

La sussidiarietà nella storia e nella riflessione politica

Per molti secoli, del principio di sussidiarietà non si trova traccia alcuna all'interno della filosofia politica europea. Si potrebbe pensare, pertanto, che si tratti di un principio caratteristico di qualche filone di pensiero secondario, isolato o marginale. Questo è vero solo in parte, e più per quanto concerne la riflessione teorica che la prassi concreta. Per chiarirlo occorre fare qualche passo indietro.

La nascita dello Stato moderno si colloca in un periodo, compreso fra il XVI e il XVII secolo, durante il quale l'Europa, soprattutto a nord delle Alpi, era travagliata da sanguinose guerre, anche civili. Questa situazione segnò in modo indelebile la concezione moderna dello Stato, che nel pensiero di Thomas Hobbes (nonostante le importanti innovazioni introdotte in seguito da Jean-Jacques Rousseau, più tardi da Immanuel Kant, ancor più tardi da Georg Wilhelm Friedrich Hegel e infine, più recentemente, da John Rawls) ha sempre trovato e continua ancora oggi a trovare la propria espressione più compiuta.

Hobbes nacque nel 1588, anno in cui la Spagna, con la sua Invencible Armada, tentò l'impresa (poi catastroficamente fallita) di conquistare l'Inghilterra: «Mia madre» scrive Hobbes «ne ebbe un tale spavento che partorì due gemelli: me e la paura». Di tale paura, di tale angoscia esistenziale, è piena la concezione dello Stato moderno, nei cui fondamenti è chiaramente riconoscibile l'esperienza delle guerre del tempo, nonché la profonda sfiducia reciproca fra gli uomini di quelle generazioni, che venne a sommarsi e ad acuire quelle tensioni che, in ogni tempo, sono alimentate dalla competizione per l'accesso ai beni materiali, solitamente scarsi rispetto alle aspettative gene-

rali, e a quelli immateriali, come la fama o il successo sociale, ancor meno accessibili per la generalità della popolazione.

Ora, se alla base della convivenza sociale vi è un clima di sfiducia reciproca, è evidente che lo Stato non può configurarsi altrimenti – per usare la metafora dello stesso Hobbes – che come un opprimente Leviatano, che pretende da tutti i sudditi, schiacciati dal timore della sua prepotenza, una servile obbedienza. Lo Stato, così inteso, è funzionale a due obiettivi primari, peraltro di per sé assolutamente condivisibili: la pace interna e quella esterna. Nella misura in cui il suo potere coercitivo assicura tale duplice pace, lo Stato garantisce a tutti i cittadini la sicurezza desiderata: vivere in un mondo tendenzialmente prevedibile, e per quanto possibile sicuro, costituisce infatti un vivo desiderio di ogni persona, e rappresenta la base del benessere psichico, individuale e collettivo. Per conseguire tali legittimi obiettivi, però, lo Stato moderno è andato conformandosi come la quintessenza di tutti i poteri coercitivi, come si può osservare ancora oggi dal modo in cui vengono solitamente attuate le politiche statali in materia di fiscalità, servizio militare o civile e diritto penale.

Esiste tuttavia un'alternativa a tale impostazione, benché per lungo tempo essa sia stata dimenticata. Tale alternativa è centrata su un principio rivoluzionario: il principio di sussidiarietà. Esso si pone in esplicita contrapposizione all'idea di una società umana tenuta insieme dalla paura esistenziale e da una profonda sfiducia reciproca. Prima ancora che politica, dunque, tale alternativa è antropologica: il principio di sussidiarietà contraddice, infatti, in primo luogo l'antropologia sostanzialmente negativa che sta alla base della concezione moderna dello Stato, e mira a costruire una nuova mentalità, un nuovo tipo di coscienza e di spirito che la visione del mondo di Hobbes rendeva invece impossibile.

Volendo ricercare l'idea di sussidiarietà all'interno della storia del pensiero, si potrebbe risalire agli inizi della filosofia politica, alle opere di Platone e di Aristotele. In forma esplicita, tuttavia, tale idea emerge solamente due secoli dopo Hobbes e il suo *Leviatano*, nel XIX secolo, quando, a fronte della netta contrapposizione fra liberalismo e marxismo (due posizioni politiche che fin quasi al giorno d'oggi si sono scontrate in una guerra senza quartiere), l'etica sociale cristiana è giunta ad offrire una terza via, un modello alternativo ricco di una forte carica innovatrice, ove Stato ed economia di mercato non sono più opposti come due principi eterogenei e inconciliabili.

Già nelle epoche precedenti, tuttavia, il principio di sussidiarietà era stato alla base di numerose forme di azione politica e di impegno civile. «I filosofi» scrive Marx nella più celebre delle sue tesi su Feuerbach «hanno solo interpretato diversamente il mondo; ora si tratta invece di trasformarlo». Ebbene, ciò che Marx auspicava per le proprie teorie, con il principio di sussidiarietà era già avvenuto: al di là dello Stato, infatti, e anzi ben prima di esso, era sempre esistito un altro mondo, quello della famiglia, delle forme aggregative e della società civile, carat-

terizzato proprio dalla mediazione, tipica dell'etica sociale cristiana, tra attività con finalità economiche (solitamente basate sul principio del libero mercato) e attività con finalità diverse dell'economia (solidaristiche, sociali, simboliche, culturali). A chi vorrebbe obiettare che una filosofia dello Stato che pretenda di essere universale non possa attingere a una visione del mondo nata nell'ambito di una specifica fede religiosa, si può dunque ribattere che l'etica sociale cristiana si fonda su elementi la cui genesi si trova sì entro la storia del Cristianesimo, ma la cui legittimazione risulta da esso sostanzialmente indipendente.

Il significato e la portata rivoluzionaria del principio di sussidiarietà risiedono proprio nella sua origine sostanzialmente estranea all'ambito della filosofia politica. Non vorrei infatti che, dal momento che abbiamo continuato a parlare di Stato, si pensasse che l'alternativa che stiamo cercando di delineare si riduca semplicemente a una nuova interpretazione del ruolo di quest'ultimo. Al contrario, la sussidiarietà costituisce un principio generale, ordinatore non soltanto della sfera politica, ma anche e soprattutto di quella sociale: certamente, nella misura in cui esso si attua, la forma dello Stato viene a essere radicalmente modificata, ma le novità più profonde emergono nella trasformazione sostanziale che ne deriva relativamente alle modalità dei rapporti che intercorrono fra cittadini e istituzioni. Il principio di sussidiarietà non è quindi una semplice aggiunta al pensiero politico per lungo tempo predominante, ma rappresenta un'alternativa radicale, un cambiamento profondo tanto della politica quanto della società. Certo i sostenitori del principio di sussidiarietà non sono così ingenui da dichiarare superflui il diritto penale, le tasse, la difesa o l'economia di mercato. Tuttavia, fondando lo Stato e la società su nuove basi rispetto a quelle tipiche della filosofia politica moderna, tale principio esige non di aggiungersi, bensì di precedere ogni principio di filosofia politica.

Proprio per questo, ancora oggi esso si ritrova più facilmente nella prassi concreta che nelle dottrine politiche. Prendiamo il caso dell'Unione europea: negli ultimi decenni si è registrato in Europa un cambiamento cruciale. Dopo aver combattuto per secoli, dalla fine del secondo conflitto mondiale gli Stati europei hanno radicalmente cambiato strada: una fiducia di fondo ha preso il posto della costante diffidenza di un tempo, e il continente, che troppo a lungo aveva combattuto e lottato, ha ora ceduto – speriamo definitivamente – alla pace. La pace ha consentito di occuparsi di cose più importanti e «umane»: non più di mera sopravvivenza, ma di una vita buona e coronata di successi. E, a tale scopo, gli Stati europei hanno creato, passo dopo passo, l'odierna Unione europea: unità più piccole, i singoli Stati, hanno dato vita a un'unità più grande, l'Europa, fondata sulla fiducia e sulla collaborazione reciproca.

Determinante, dal punto di vista del principio di sussidiarietà, è il fatto che questa unità superiore non sia stata decretata dall'alto (non è stato un qualche potere egemonico a mettere al mondo l'Unione), ma sia stata creata dal basso.

L'esautorazione delle collettività fino ad allora dominanti, i singoli Stati, è avvenuta in modo prettamente sussidiario, sotto forma di auto-esautorazione compiuta dal basso dalle democrazie europee e dai loro cittadini, o per lo meno da lungimiranti uomini di Stato: in tal modo i cittadini sono rimasti i veri detentori della sovranità. Solo da qualche anno a questa parte, tuttavia, il principio di sussidiarietà si è esplicitamente riaffacciato sulla ribalta del dibattito politico europeo, e ultimamente ha fatto il suo ingresso ufficiale nella legislazione dell'Unione.

Un discorso analogo può essere fatto per le strutture istituzionali a livello mondiale. La globalizzazione è un fenomeno molto complesso, certamente non riducibile in maniera esclusiva alla sola dimensione economico-finanziaria, e le sue molte sfaccettature (si pensi al carattere globale delle questioni ambientali o del pericolo terroristico, ma anche alla cooperazione scientifica e culturale o delle reti di solidarietà in casi di emergenza) implicano tutte la necessità di interventi di ordine globale: fenomeni, esigenze, compiti, opportunità e rischi autenticamente globali possono, infatti, essere affrontati unicamente tramite un ordinamento politico e giuridico globale. Pur con qualche esitazione, gli Stati più saggiamente governati hanno perciò iniziato a delegare una parte dei loro diritti «verso l'alto», creando istituzioni internazionali e sovranazionali e accordandosi con trattati e regolamenti che sempre più si rivelano quali pietre miliari di un nuovo ordine mondiale. Tale ordinamento, pertanto, non ha preso vita da sé, né è stato decretato dall'alto da un potere superiore, bensì è stato creato dal basso, dai singoli Stati.

Questo processo ha quindi comportato, inevitabilmente, un'implicita riscoperta del principio di sussidiarietà (che però, sorprendentemente, non si riscontra in maniera esplicita nella maggior parte delle teorie sulla globalizzazione). L'ordinamento mondiale che lentamente sta avendo origine non andrà però a costituire, come alcuni temono, uno Stato mondiale centralizzato, ma rappresenterà un nuovo tipo di ordinamento: federale, creato dal basso, sussidiario. E, proprio in ragione del suo carattere sussidiario, esso non consisterà in un ordinamento molto dettagliato (come avviene nel caso degli Stati, dove la legislazione nazionale si occupa di tutto); al contrario, all'interno di questa struttura le unità più piccole assumeranno una concreta e ampia responsabilità, sulla base del principio secondo cui le organizzazioni superiori sono legittime solo laddove e qualora quelle inferiori non fossero in grado di portare a compimento, del tutto o in modo soddisfacente, i compiti stabiliti.

In particolare, i compiti e i poteri delle Regioni non verranno certo ridotti, bensì potrebbero diventare ancora più ampi di quelli attuali. Oggi, attraverso le reti di comunicazione mondiali (elettroniche e non), ciascuno di noi è collegato agli uomini di tutto il mondo; tuttavia, né dal punto di vista emozionale, né da quello sociale, siamo in grado di vivere in maniera puramente globale: al nostro equilibrio vitale occorre un contrappeso alla globalizzazione. Tale contrappeso

consiste nel richiamo a un'unità piccola e controllabile, come i Comuni o le Regioni, che realizzi ciò di cui ogni uomo necessita: un'affinità profonda e una stretta unione con i propri simili, alimentata da radici culturali comuni e al tempo stesso da una molteplicità di rapporti interpersonali quotidiani e vitali.

Il principio di sussidiarietà e la Pubblica amministrazione

Cerchiamo ora di comprendere in che cosa consiste, nello specifico, il carattere di novità del principio di sussidiarietà, e quali conseguenze esso possa avere, in particolare, per la Pubblica amministrazione.

Secondo Hobbes, come si è visto, alla base dello Stato risiede il principio della sottomissione: una sottomissione all'autorità giustificata dalla sfiducia reciproca fra i cittadini. Secondo chi propugna il principio di sussidiarietà, invece, lo Stato e la società devono fondarsi su tutta la fiducia che è prudentemente possibile: decisamente più importanti della diffidenza e della coercizione devono diventare l'armonia e l'amicizia, intesa come la vasta gamma di relazioni cui si apre un atteggiamento generale di fiducia, dai legami di cameratismo e di ospitalità, ai rapporti familiari e di vicinato, fino alla vita comune e alle reti di solidarietà. In tal modo, la paura viene rimpiazzata da una promettente aspettativa, e al posto dell'obbedienza servile subentra il libero consenso (non l'insubordinazione).

La sussidiarietà costituisce dunque un principio di umanità e di libertà, oltre che di mediazione. Due cose infatti sappiamo essere essenziali per l'uomo: la felicità individuale, ovvero sia il proprio benessere nella vita quotidiana, e la morale. A prima vista questi due aspetti si scontrano fra loro, poiché, se si mira al benessere personale, si pone se stessi al primo posto, mentre la morale ci impegna a osservare le responsabilità che ci siamo assunti con onestà e rettitudine. Il principio di sussidiarietà ci consente di superare questa interpretazione superficiale: chi opera con spirito di collaborazione e di fiducia, infatti, svolgendo tale compito con anima e corpo, sperimenta una vita felice e di successo e, allo stesso tempo, soddisfa le esigenze elementari della morale.

Il primo elemento dell'idea della sussidiarietà è costituito quindi dal principio di personalità, secondo cui alla base dei diritti dell'uomo, della convivenza civile e della democrazia risiede la convinzione che il fine della politica debba essere la libertà, la dignità e la felicità del singolo uomo, ossia della persona. Il secondo elemento consiste nel riconoscimento del fatto che quest'uomo non è però autosufficiente, non è isolato, non è affatto autarchico. Si tratta di una concezione antropologia costantemente confermata dalla nostra esperienza quotidiana: l'uomo ha bisogno della cooperazione con i suoi simili. Tale cooperazione tuttavia non costituisce una mera necessità, ma rappresenta anche, più profondamente, un'opportunità: un'opportunità per crescere insieme, per svi-

luppare se stessi e al contempo contribuire allo sviluppo degli altri, e in tal modo per rafforzare il rispetto di sé e del prossimo.

Da questo duplice e al tempo stesso unitario fondamento del principio di sussidiarietà derivano le principali conseguenze che esso determina nei confronti della Pubblica amministrazione. All'origine del termine «amministrazione» vi è infatti la parola latina *administratio*, che significa «assistenza»: l'*administer* dunque è proprio colui che viene in aiuto a qualcuno (nell'epoca pre-democratica gli amministratori venivano in aiuto al ministro, e i ministri, a loro volta, aiutavano il sovrano, il re o l'imperatore, che era tale «per grazia di Dio»; in democrazia, invece, amministratori e ministri assistono il vero sovrano, ossia i cittadini, tutti gli uomini che hanno bisogno di aiuto). Quest'idea di «aiuto» va ora intesa sulla base del principio di sussidiarietà: all'origine del termine «sussidiarietà» vi è la parola latina *subsidium*, ovverosia «sussidio», termine con il quale si indica non tanto un aiuto generico, bensì un aiuto che entra in campo solo quando si è esaurita, senza successo, la capacità di iniziativa immediata di coloro che sono direttamente interessati dalla questione (in linguaggio economico, il sussidio è una riserva d'emergenza cui non si attinge in condizioni normali).

Ora, il sussidio, la collaborazione, inizia in famiglia, perché la prima società naturale consiste nel legame tra genitori e figli: l'uomo, dapprima estremamente indifeso, riceve qui le cure, l'assistenza e le attenzioni che lo faranno diventare una persona responsabile. Questa società è la cellula originaria e l'embrione di ogni altra organizzazione sociale; essa trova poi luogo nelle collettività, nelle organizzazioni e nelle articolazioni della cd. società civile; successivamente prosegue nei Comuni, nelle Regioni e nello Stato; infine, come abbiamo visto, attraverso importanti fasi intermedie può arrivare a forme di cooperazione globale, sia sociale che politica. È evidente allora come, secondo tale impostazione, tutte le istituzioni pubbliche, con i loro storici poteri coercitivi, vengano fortemente relativizzate (anche se non messe completamente da parte), diventando parte di una società che si muove nel segno della cooperazione e del bene comune.

Si prenda ad esempio il tema dell'istruzione e della formazione: noi siamo soliti definire l'uomo, oltre che come entità sociale e politica, come essere vivente dotato di ragione e di capacità di parola. Tuttavia, l'uomo non è tutto questo sin dalla nascita; il lattante è estremamente indifeso, e non possiede alcuna delle capacità caratteristiche di un uomo autosufficiente, salvo una: è in grado di apprendere (se con intelligenza s'intende la capacità di apprendere, il lattante è estremamente intelligente, probabilmente molto più intelligente di un adulto). Il neonato deve quindi imparare, e questo avviene in primo luogo all'interno della famiglia: le prestazioni familiari sono dunque irrinunciabili, ma non bastano a trasmettere a un bambino quell'istruzione e quella formazione che sono necessarie alla vita di oggi. Per questo motivo occorre un'istruzione extra-

familiare, ragionevolmente pubblica. Un'istruzione pubblica aperta a tutti, e dunque atta a fornire a ciascuno le necessarie opportunità, è determinante per la vita di ogni bambino, oltre che per la collettività: tutti gli adolescenti devono essere pronti e in grado di prendere parte all'economia, alla società e alla politica in modo autonomo e responsabile. Tuttavia non si può e non si deve sostituire alla famiglia: bisogna intervenire in aggiunta all'iniziativa dei genitori, dunque in modo sussidiario.

Un esempio altrettanto importante ci è fornito dall'ambito della sanità, dove il lavoro inizia con la consulenza alle future mamme, gli esami per il controllo delle malattie infantili e l'assistenza durante il parto, passa attraverso la prevenzione, la diagnosi e la terapia delle patologie e giunge infine al sostegno ai malati terminali: anche in questo campo occorrono aiuti pubblici solo laddove le famiglie non riuscissero a venire a capo dei loro compiti originari.

Un discorso analogo vale per il tema dell'assistenza sociale, un lavoro che quotidianamente ottiene dei successi straordinari (soprattutto nel settore dell'assistenza ai minori, anche se, purtroppo, sulla maggioranza dei media vengono riportati soltanto gli occasionali fallimenti): in una democrazia l'assistenza deve essere aperta a tutti e allo stesso tempo adatta a valorizzare le potenzialità di ciascuno. Dal duplice timore, da un lato del paternalismo insito in una burocratizzazione eccessiva, dall'altro dell'insicurezza generata da una totale assenza di regole, scaturisce dunque una duplice soluzione: un'offerta di prestazioni statali unita a una libertà di scelta, costantemente rafforzata da incentivi all'esercizio della responsabilità personale.

In generale, le iniziative con cui privati cittadini servono al bene comune, e lo fanno di propria iniziativa, sono innumerevoli; è solamente laddove queste risultassero insufficienti, pertanto, che occorre rivolgersi alla sfera delle istituzioni politiche pubbliche. Certo, la situazione è diversa a seconda che ci si occupi di istruzione, di assistenza sociale o di sanità, ma il modello di base resta lo stesso: offrire un aiuto supplementare, generato dallo spirito di fiducia e cooperazione, a quanto la società civile è già in grado di fare.

La valorizzazione della società civile può tuttavia essere attuata in un duplice modo. Se si resta nel quadro della concezione tradizionale dello Stato, quest'ultimo può «tirarsi indietro» perché sovraccarico di compiti, che però, teoricamente, restano di sua competenza: lo Stato, pertanto, chiede sì aiuto alla società civile, ma con l'idea che questa debba mettersi al suo servizio. È un caso, per così dire, di sussidiarietà inversa, che va cioè dall'alto verso il basso. Secondo una concezione genuinamente sussidiaria, invece, le due parti riscoprono reciprocamente i rispettivi compiti originari: la società civile scopre che lo Stato non possiede una competenza esclusiva su quello che è il bene comune, e al contempo lo Stato riconosce, come responsabili di quest'ultimo, innanzitutto i singoli cittadini, e in second'ordine le loro organizzazioni spontanee.

I *Länder* della Repubblica Federale Tedesca, ad esempio, hanno competenze maggiori di quelle delle Regioni italiane, anche se oggi le competenze di queste ultime vengono rafforzate grazie al federalismo fiscale, e sebbene si debba riconoscere che la sfaccettata articolazione dei primi pone, alle volte, difficili questioni in merito alla suddivisione delle competenze. La differenza principale che sussiste fra i due ordinamenti è però un'altra: il *Land* ha un suo carattere statale proprio e le sue competenze non sono a esso delegate dalla Federazione, contrariamente a quanto accade con le vostre Regioni. Senza lodare troppo il mio Paese, posso quindi affermare che, grazie alla sua struttura politico-istituzionale, la Germania costituisce una collettività molto vicina ai cittadini e amichevole nei loro confronti. Suppongo tuttavia che, nella realtà dei fatti, in Lombardia le cose non vadano diversamente rispetto ai *Länder* tedeschi: quale che ne sia l'ordinamento giuridico, senza società civile la nostra collettività non funziona più.

Vorrei concludere cercando di abbozzare quello che può essere, all'interno del vostro lavoro, il concreto significato del principio di sussidiarietà. Un significato che, probabilmente, voi avete già imparato direttamente dalla prassi.

Come abbiamo visto, la sussidiarietà non vuole essere una semplice tecnica politica o sociale, né tanto meno è il titolo di un manuale universitario o di un prontuario amministrativo, cui attingere per trovare, in ogni circostanza, una soluzione preconfezionata. Tuttavia, anche nella sfera della Pubblica amministrazione la sussidiarietà rappresenta un'enorme opportunità: spesso le attività amministrative sembrano riguardare aspetti piuttosto «esteriori» del quotidiano, ma i temi che essa deve affrontare (istruzione, sanità, ambiente) rivestono un'importanza fondamentale per la vita delle persone e interessano, ancor più profondamente, il reale significato esistenziale della condizione umana. Voi tutti potete pertanto interpretare il lavoro al quale siete chiamati in base al modello antropologico da cui discende il principio di sussidiarietà: nel fatto che vi venga richiesto un aiuto e che voi siate in grado di fornirlo; in questo è possibile vedere un segno di ciò che oggi manca ovunque, ossia la fiducia. E la fiducia, la collaborazione e l'aiuto reciproco incentivano due delle cose più importanti della vita: il rispetto per se stessi e per gli altri.

In tal modo la sussidiarietà non è soltanto un principio astratto, lontano dalla vita reale, ma costituisce al tempo stesso il motore del lavoro da compiere quotidianamente. Applicando tale principio, il lavoro scorre più facilmente, le fatiche di tutti i giorni diventano meno pesanti; le persone con cui si entra in contatto vengono trattate meglio ed esse stesse si sentono meglio trattate: in tal modo la burocrazia non è più necessariamente, come paventava Max Weber, una «cassa d'acciaio», e correlativamente la collettività costruita secondo il nuovo principio non vive più nello spirito della paura e della diffidenza. Vale dunque la pena di fare ogni sforzo per realizzare la sussidiarietà, in un processo che è al contempo di attuazione e di apprendimento: di ogni passo avanti che faremo lungo questa via, potremo a buon motivo essere fieri.

L'attuale congiuntura internazionale

CARLO SECCHI

Professore ordinario di Politica economica, Università Bocconi

Componente Comitato Tecnico Scientifico Alta Formazione della Regione Lombardia

Vorrei iniziare il mio intervento con un richiamo a una delle stimolanti considerazioni iniziali di Alberto Brugnoli: il tema del pendolo. Questa immagine ci consente infatti di capire come, lungo le diverse epoche storiche, ma anche nell'arco di brevi periodi, si oscilli continuamente da un'accentuazione del centralismo a un'accentuazione del decentramento (per quanto variamente declinato a seconda dei Paesi).

Da questo punto di vista la crisi attuale, che, essendo di natura finanziaria, esige quindi delle risposte di politica monetaria, rappresenta una sfida che, perlomeno in prima battuta, si colloca un po' agli antipodi della sussidiarietà. Se vi è, infatti, un campo d'intervento dove spazi d'azione per la sussidiarietà esistono solo in misura estremamente contenuta, questo è costituito proprio dalla politica monetaria e dalle materie a essa connesse. Tanto è vero che, nell'ambito del Trattato di Maastricht, la sussidiarietà ha trovato un posto di grande rilievo proprio in contrapposizione al centralismo richiesto da una politica monetaria comune.

Non si deve pensare, però, che quanto ho appena detto ponga fine alla questione. Personalmente sono convinto che si stia andando incontro a due tipi di tensioni, entrambe molto forti. Se, infatti, in taluni ambiti si assisterà al necessario prevalere di risposte molto centralizzate, al contempo bisognerà anche far fronte a un aumento della domanda di sussidiarietà da parte dei livelli di governo inferiori, che, ferme restando le risposte comuni, richiederanno spazi aggiuntivi di autonomia, al fine di essere in grado di rispondere a tutti i problemi che si accompagnano alla crisi e che richiedono interventi più ampi e articolati, rispetto a quelli messi in campo dal punto di vista monetario, finanziario e della regolamentazione dei mercati.

Una prima dimostrazione in questa direzione ci è stata fornita dai recenti vertici tenutisi a livello europeo (prima l'Eurogruppo più il Regno Unito, poi il vertice europeo con tutti i 27 Stati membri), dove abbiamo assistito a fenomeni molto importanti dal punto di vista dei possibili scenari evolutivi dell'assetto istituzionale e di governance economica in Europa. La crisi, se vogliamo vederne un effetto positivo, ha spinto fortemente i diversi Paesi europei verso un grado di coordinamento decisamente maggiore rispetto a quello che si era avuto a partire dall'approvazione del Trattato di Maastricht e dall'introduzione dell'Euro. Sino ad oggi, infatti, si era parlato molto, si era tentato di varare una Costituzione europea, e alla fine era stato approvato il Trattato di Lisbona, ma tutto

questo era rimasto in un certo qual modo sospeso. In questa situazione la crisi ha avuto un impatto paragonabile a quello avuto, negli anni Cinquanta, prima dalle esigenze della ricostruzione e poi dalla guerra fredda: essa costituisce, infatti, la percezione di una minaccia comune, che esige una risposta comune. La crisi ha convinto tutti, senza bisogno di grandi argomentazioni, di come questa sia la strada più efficace da intraprendere: aspettiamoci quindi un grosso passo avanti in tale direzione.

Al tempo stesso però, sempre a livello europeo, possiamo osservare i primi segnali di un altro fenomeno molto importante, rappresentato dall'accentuazione del modello a velocità variabili: mentre i 15 Paesi dell'Eurogruppo (più il Regno Unito, che ne condivide gli obiettivi di fondo) ribadiscono compatti la validità e l'importanza delle decisioni assunte con il modello delle cd. cooperazioni rafforzate, gli altri Paesi appaiono invece maggiormente propensi a guardare ai propri problemi e a trovare soluzioni nazionali.

I recenti vertici europei sono, infine, estremamente importanti per capire come si stanno evolvendo gli assetti politico-economici internazionali. Certamente avrete tutti notato che l'effetto più rilevante delle risoluzioni prese nel corso dei vertici si è avuto sull'andamento degli indici di Wall Street: una decisione presa in Europa ha avuto un impatto fortissimo in America. Ciò significa che gli Stati Uniti non costituiscono più un'entità totalmente indipendente rispetto al resto del mondo, che può, dunque, agire per conto proprio in materia monetaria, regolamentatoria ed economica, ma stanno evolvendo rapidamente verso una situazione di crescente interdipendenza, nella quale alcuni dei loro interlocutori avranno argomenti aggiuntivi (in quanto creditori, ad esempio) per far valere le proprie opinioni. Comunque vadano le elezioni americane, tutto questo condiziona l'equilibrio complessivo dei rapporti politici a livello mondiale: di certo lo stato di fatto che caratterizzava l'assetto mondiale sino a poche settimane fa non rimarrà a lungo lo stesso.

Venendo ora ad analizzare nel merito le decisioni prese, occorre innanzitutto chiedersi perché quelle europee siano state così ben accolte (sia in Europa che negli Stati Uniti), mentre quelle americane non lo siano state in eguale misura, e abbiano ricevuto anzi grande disapprovazione. La risposta è che negli Stati Uniti si è scelto di privilegiare un'azione nei confronti delle singole banche, e non del sistema di credito interbancario, e questa è stata percepita come una misura assolutamente non adeguata (come ha candidamente affermato il Primo ministro giapponese).

In Europa, invece, si è preferito agire nei confronti di quella che è la causa principale della crisi finanziaria innescatasi, nonché la questione fondamentale su cui intervenire nella situazione attuale, ovvero sia il problema dei rapporti interbancari: il fatto cioè che le banche, non garantendosi più credito reciproco, hanno sostanzialmente bloccato il meccanismo di circolazione

della liquidità, rischiando di immobilizzare l'intero funzionamento dell'economia reale.

In alcuni casi le iniziative proposte sono perfettamente coerenti con la tendenza alla «centralizzazione», o meglio «comunitarizzazione»; ad esempio, il passaggio dai sistemi di vigilanza nazionali a un sistema di vigilanza comune sui sistemi bancari e finanziari (probabilmente è stata fin dall'inizio una sciocchezza immaginare che una moneta unica e un sistema finanziario in fase di crescente integrazione potessero fornire risultati apprezzabili, o anche solo soddisfacenti, con meccanismi di vigilanza decentrati, ma da un punto di vista politico non era possibile comportarsi diversamente).

A tale riguardo vorrei però sottolineare come la crisi sia stata scatenata dagli effetti di una politica e di interventi che possono essere considerati ampiamente condivisibili, e cioè da una manovra di espansione dell'economia reale attraverso il finanziamento del mercato immobiliare; manovra che aveva, quindi, anche un'importantissima valenza sociale nel voler permettere a tutti di poter acquistare una casa. Il problema è stato rappresentato dal fatto che questa manovra non è poi stata gestita, non è stata nemmeno monitorata (anche perché non si è fatto tesoro della precedente bolla speculativa, quella legata alla *new economy*), e così non ci si è accorti del processo degenerativo che si era andato innescando al suo interno. Forse per ignoranza, forse per connivenza, forse perché il potere delle banche di investimento, non sottoposte al controllo della FED, era tale da impedire ai politici di intervenire. A me però non piacciono le spiegazioni troppo «a caldo»: bisogna conoscere bene i fenomeni, approfondirli e cercare di metterne a fuoco tutti gli aspetti. Saranno gli storici a darci una risposta.

Ciò che però è sotto gli occhi di tutti sono gli effetti nefasti che tale processo ha avuto sull'economia non finanziaria: la stretta creditizia, la crisi di liquidità, ma soprattutto la crisi di fiducia tra i vari soggetti economici. Effetti che pesano soprattutto sui soggetti più deboli, sia in senso lato (i consumatori, i cui risparmi vengono erosi, cosa che si riflette sui consumi e sulla domanda rivolta alle imprese, e le stesse imprese, soprattutto quelle piccole e medie, meno liquide, meno capitalizzate, che non hanno sufficiente credito da parte delle banche), sia in senso stretto (le categorie più svantaggiate, che ci mostrano la vera dimensione sociale della crisi).

Questo è uno dei problemi principali da affrontare e su cui cercare di prendere provvedimenti in tempi rapidi: di fatto, oggi ci troviamo in una situazione caratterizzata da una crisi di liquidità e da una crisi di fiducia allo stesso tempo, una situazione che io paragonerei a quella di un'economia di guerra, nella quale non è possibile applicare le regole concepite per una situazione di normalità. È chiaro che, in condizioni di eccezionale gravità, occorre adottare rimedi confacenti alle stesse, essendo naturalmente pronti, non appena le cose tornino alla

normalità, a ristabilire il buon funzionamento dell'economia di mercato, possibilmente con un sistema di regole che faccia tesoro dell'esperienza acquisita.

È necessario tuttavia stare molto attenti a non farsi prendere dall'affanno di varare subito nuove regole per il buon funzionamento del sistema finanziario. E questo lo dico per due motivi: in primo luogo perché, in un contesto caratterizzato da una scarsa conoscenza dei fenomeni e soprattutto da complesse interazioni fra i diversi interessi in causa, ci vuole molta saggezza, molta esperienza, molta riflessione e molto discernimento per varare regole appropriate; in secondo luogo perché l'esperienza ci insegna che in economia la realtà cambia molto più velocemente delle nostre regolamentazioni, cosicché, quando le regole sono pronte, i fenomeni hanno già cambiato natura e bisogna ricominciare da capo.

Occorre quindi essere molto prudenti nell'immaginare che sia possibile, in tempi brevi, trovare le regole ottimali. Oggi si parla molto di una nuova Bretton Woods, ma quello di Bretton Woods fu un accordo tra nazioni che stavano vincendo una guerra. Nella situazione attuale, invece, c'è bisogno di una soluzione che riguardi il mondo intero, e non soltanto alcuni Paesi, anche se probabilmente essa richiederà la presenza di un gruppo di nazioni leader che abbiano la capacità, la forza economica e il *consensus building* necessario per indicare agli altri la strada da percorrere.

In conclusione, a mio avviso la risposta alla crisi deve venire dal livello europeo e declinarsi poi a livello nazionale per tener conto delle differenti specificità di ciascun Paese.

A livello regionale, invece, quali spazi abbiamo da coprire, quali doveri da affrontare, quali missioni da compiere? A mio avviso, anche noi abbiamo molto da lavorare, soprattutto nella direzione delle piccole e medie imprese, dei consumatori e del sociale, agendo su quei fattori che rafforzano la fiducia reciproca fra i vari attori impegnati in questa partita così complessa: fattori che hanno a che fare con l'informazione, la formazione, la consulenza mirata, l'individuazione di strumenti che facilitino il dialogo (ad esempio fra banche e PMI) e che attrezzino coloro che devono incontrarsi (ad esempio chi offre e chi domanda liquidità, nei vari comparti) a farlo in modo più efficiente.

Il nostro campo d'azione è dunque il territorio, il singolo imprenditore, la singola persona, che noi dobbiamo aiutare a convivere con questa situazione, ponendo così le premesse per ritrovare una nuova forma di normalità. Di conseguenza ciò che noi dobbiamo fare non è, più di tanto, innovare, bensì cercare di rafforzare e di riorientare nelle direzioni adeguate quelle piste di lavoro sulle quali siamo già impegnati, rifacendoci dunque al concetto, evocato da Alberto Brugnoli nel suo intervento introduttivo, di «efficienza adattiva».

Il nuovo Statuto della Regione Lombardia

ALESSANDRO MANGIA

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Cattolica del Sacro Cuore
Componente Comitato Tecnico Scientifico Alta Formazione della Regione Lombardia

Per affrontare in modo adeguato il tema della revisione statutaria nel quadro di una riflessione sulla «nuova statualità» è necessario chiarire subito due punti. Il primo è relativo al fatto che gli statuti non sono costituzioni. Non hanno lo stesso valore politico di una Costituzione e non ne hanno la stessa forza normativa. E tuttavia gli statuti sono strumenti attraverso i quali si realizza e si immette nell'ordine giuridico un disegno di organizzazione dei rapporti tra persona, società e poteri pubblici. Da questo punto di vista, dunque, gli statuti svolgono, per le comunità regionali, un ruolo unificante e una funzione programmatica non dissimile da quella che, a un livello diverso, è svolta dalla Costituzione.

In secondo luogo, proprio perché gli statuti assolvono a una funzione organizzativa a tutto tondo, non si limitano a disciplinare i meccanismi di direzione politica della Regione, ma sono chiamati, soprattutto dopo la riforma del 1999, a disciplinare «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della amministrazione regionale. Dunque gli statuti hanno molto a che fare con l'amministrazione. Dell'amministrazione pongono regole e procedimenti, ma all'amministrazione pongono anche obiettivi materiali. Organizzano, in altre parole, il rapporto tra amministrazione e società alla luce di alcuni valori di fondo, che debbono essere perseguiti o, perlomeno, tenuti in considerazione dall'azione pubblica.

Se questa è la prospettiva da cui prendere le mosse, è anche facile capire perché la fase di riprogettazione istituzionale della Regione non potesse non essere un momento in cui tirare le somme di oltre un decennio di politiche pubbliche e di esperienze amministrative. Non si trattava solo di fare tesoro di alcuni dati caratterizzanti l'esperienza amministrativa di questi ultimi anni, e di non contraddirli. Si trattava, semmai, di condurre queste stesse esperienze a un livello più alto, concettualizzarle ed esprimerle in termini di principi generali di normazione.

Non so se lo Statuto abbia colto questo obiettivo: lascio ad altri la valutazione. Però credo che nello Statuto siano rinvenibili le tracce di questo sforzo di sistematizzazione delle esperienze di questi ultimi anni, nel momento in cui tratteggia un rapporto tra persona, comunità e pubblici poteri assai diverso dal passato. Gli statuti degli anni Settanta partivano da una concezione in qualche modo elargitiva del welfare e dei servizi pubblici, che vedeva nella Regione e nel sistema degli Enti locali i soli erogatori di prestazioni; in questo ambito i privati,

se presenti, erano confinati in una posizione di marginalità o di complementarità rispetto a un asse tutto costruito su un modello classico di burocrazia. Allo stesso modo, questi statuti partivano da un principio di illimitatezza delle risorse pubbliche. Era, con i suoi pregi e i suoi difetti, il modello del welfare e della finanza pubblica degli anni Settanta. Efficienza, efficacia e responsabilità erano concetti che, quand'anche enunciati, restavano in secondo piano, così come il rapporto tra cittadino e funzione pubblica si risolveva in un rapporto che tutto poteva essere fuorché paritario.

Mi piace pensare che il nuovo Statuto – che si colloca in una posizione molto diversa – abbia contribuito a portare a compimento qualcosa di un progetto antico e che è profondamente radicato nel modo di pensare il rapporto pubblico-privato nella società lombarda. Per questo ritengo che, nel momento in cui lo Statuto pone la persona e la sua dignità come primo elemento di qualificazione della Regione, non faccia una declamazione di principio, ma ponga piuttosto un valore di fondo che ha tutta una serie di conseguenze ordinamentali e organizzative. Tanto per fare un esempio, la centralità della persona diventa qualcosa di molto concreto nel momento in cui si riconosce, in termini generali, che «nell'ordinamento dei servizi che dipendono dalla Regione è assicurata la libertà di scelta del cittadino» (art. 46.6). La centralità della persona diventa libertà di scelta.

Affermare che il cittadino ha capacità di scelta significa molte cose diverse: significa condurre, al livello più alto della normazione regionale, anche un principio di pluralismo dell'offerta nella erogazione dei servizi; se non altro perché sappiamo che non c'è possibilità di scelta senza una pluralità di erogatori. E a sua volta dire che taluni soggetti sono soltanto erogatori significa distinguere tra soggetti che programmano e accreditano e soggetti, indifferentemente pubblici o privati, che erogano le prestazioni. Garantire libertà di scelta, ancora, significa garantire al cittadino la possibilità di avvalersi direttamente delle strutture pubbliche o di utilizzare strutture private, magari attraverso forme di sussidiarietà fiscale (buono scuola, voucher o detrazioni fiscali). E in tutto questo è facile trovare traccia delle politiche pubbliche poste in essere negli ultimi anni in Lombardia, proprio perché dietro queste scelte c'è un disegno tutto sommato lineare e coerente.

Discorsi non troppo differenti si dovrebbero fare nel momento in cui si guarda a norme come quelle che riconoscono (art. 2) il ruolo della famiglia e l'impegno della Regione nell'educazione e nell'assistenza, o riconoscono il ruolo della impresa e del lavoro come elementi caratterizzanti la struttura sociale lombarda. Per questo, se si guarda alle norme cd. programmatiche dello Statuto, ci si accorge che non pongono diritti o doveri immediati, ma prefigurano all'azione pubblica un complesso di obiettivi e un modello di amministrazione. Per questo, se spostiamo l'attenzione sull'art. 2 dello Statuto, che riassume que-

sti obiettivi, ci rendiamo conto che ne emerge un'immagine precisa del rapporto che intercorre, o dovrebbe intercorrere, tra la Regione come organizzazione e la società che pretende di amministrare. Ed è un'idea che si può sintetizzare nel passaggio dal welfare state alla *welfare community*.

Anche per questo lo Statuto lombardo, rispetto agli statuti di altre Regioni, si caratterizza per essere stato pensato e progettato, fin dall'inizio, sulla base di una linea fortemente unitaria, e cioè sulla base di due principi che sono al tempo stesso concetti politici e modelli di organizzazione della funzione pubblica: concetti, apparentemente diversi, di *sussidiarietà* e *partecipazione*. Ecco: se si dovesse sintetizzare il nuovo statuto di Regione Lombardia in una formula, direi che quella del binomio sussidiarietà e partecipazione, ossia della sussidiarietà partecipata, può prestarsi a caratterizzare bene l'approccio complessivo che si è seguito nella redazione di questo testo.

Il problema che si pone ora, dopo quest'opera di consolidamento, è il problema della traduzione in realtà di questi principi. Se l'idea di fondo è quella di una comunità che si autoorganizza e si amministra sulla base di un principio di libertà e di responsabilità, creando tutto un sistema sociale di produzione, di vita e di rapporti, da esso devono discendere alcune conseguenze. Queste conseguenze riguardano tanto la dimensione istituzionale della Regione e suoi rapporti con altri livelli di governo, come la dimensione della Regione e della sua amministrazione nel contesto del «sistema» Lombardia.

Sul primo versante l'attuazione dei principi statutari si gioca sul completamento del disegno istituzionale di governo (legge elettorale, regolamento generale del consiglio e leggi di attuazione del Consiglio delle Autonomie Locali – CAL e dell'organo di garanzia statutaria) ma anche, e forse più, sul problema del federalismo fiscale e dell'allargamento delle competenze della Regione. Nel quadro appena delineato, gli artt. 116 e 119 Cost. non sono obiettivi in sé, ma strumenti necessari per realizzare quel modello di Regione e di sistema regionale che si trova delineato nello Statuto, e che prelude a quella nuova statualità di cui stiamo discutendo.

Sul secondo versante – e cioè sul versante interno alla Regione – credo sia da acquisire definitivamente al metodo di lavoro l'idea che la sussidiarietà, come descritta, se non codificata, nello Statuto postula un adeguamento continuo delle organizzazioni burocratiche alle esigenze di intervento nella società. Per cui, se lo schema è quello nel quale la dimensione orizzontale della sussidiarietà è la dimensione in cui si affrontano concretamente i problemi, e invece la dimensione verticale è quella della programmazione e della identificazione del livello territoriale ottimale per la destinazione delle risorse, gli strumenti delineati nello Statuto sono essenzialmente due: da una parte il potenziamento e la ristrutturazione del CAL; dall'altra lo sviluppo delle esperienze di partenariato con il mondo delle imprese e del lavoro e, in genere, con quei soggetti sociali che

collaborano già attivamente alla erogazione delle prestazioni sul territorio, che non possono essere disciplinate o previste nello Statuto al di là di un generico riconoscimento.

E ciò perché lo Statuto può fissare, per l'amministrazione e le politiche pubbliche, una griglia di principi e una serie di obiettivi, ma postula, per forza di cose, una attività successiva di attuazione e di adeguamento di questi principi alla realtà delle situazioni concrete. E questa attività di adeguamento dei principi alla realtà non può essere svolta dallo Statuto o dalla legge, ma deve spettare alla amministrazione e alla sua dirigenza.

Lo Statuto recepisce e fa proprio un principio presente già da anni nella legislazione statale (d. lgs. 165/2001): quello della distinzione tra politica e amministrazione, che gli statuti regionali degli anni Settanta non potevano contenere per forza di cose.

Il fatto che l'art. 49 del nuovo Statuto della Lombardia affermi in termini generali «il principio della distinzione tra i compiti di indirizzo degli organi di direzione politica e i compiti di gestione amministrativa dei dirigenti» ha come conseguenza quella di consentire la diffusione di un modello di organizzazione amministrativa destinato a conferire alla dirigenza molta più libertà e flessibilità che in passato.

Distinguere, nello svolgimento delle funzioni pubbliche, il profilo politico da quello più propriamente amministrativo significa dire che il rapporto tra dirigenza amministrativa e personale politico è destinato a cambiare, secondo un modello per cui, in linea di principio, alla politica spetta il compito di delineare scenari e fissare gli obiettivi dell'azione amministrativa – e in questa prospettiva deve spettare alla politica il potere di selezionare la dirigenza secondo logiche di professionalità specifica –, mentre alla dirigenza spetta il compito di perseguire concretamente questi obiettivi, in una prospettiva di efficienza e di efficacia. Ora, se a questa separazione di funzioni è destinata a corrispondere una più ampia capacità gestionale della dirigenza amministrativa, va da sé che a questa maggiore libertà non possono non accompagnarsi maggiori responsabilità e dunque un più penetrante sistema di controlli sulla rispondenza della attività amministrativa agli obiettivi prefissati.

Se si vuole passare dalla declamazione dei principi all'attuazione operativa del principio di sussidiarietà, il nodo è quello di elaborare – per ciascun comparto delle attività regionali – dei procedimenti di erogazione dei servizi che rispondano a quelle logiche di libertà di scelta e di intervento sussidiario che si sono poste alla base del nostro ragionamento.

E qui va da sé che, nella progettazione degli strumenti di attuazione, il ruolo della dirigenza è centrale, perché è proprio alla dirigenza che spetta, a mio modo di vedere, il compito di proporre innovazione e nuove forme di organizzazione nella erogazione dei servizi che dipendono dalla Regione. E, allo stesso modo,

è alla dirigenza che spetta il compito di mettere in luce quando il modello della sussidiarietà orizzontale, efficace in certi ambiti, rischia di essere insufficiente in altri, o perché non consente un utilizzo ottimale delle risorse o perché, per le peculiarità del settore di intervento, non è idoneo a cogliere gli obiettivi definiti in sede politica.

Se si ragiona su questo doppio ruolo, però, si capisce che distinguere direzione politica e gestione amministrativa delle funzioni pubbliche significa prefigurare un modello in qualche misura circolare, in cui la politica fissa sì gli obiettivi, ma non può fare a meno degli stimoli e delle informazioni che le provengono da chi ha la responsabilità della gestione concreta degli interventi. Ed è proprio nella distinzione dei ruoli che questo dialogo può recare frutti nella prospettiva prefissata.

Semmai è proprio guardando alle vicende della legislazione statale che, all'interno di questo modello di rapporto tra politica e amministrazione, è necessario porre l'accento sul sistema dei controlli, giacché è da dire che la riforma a livello statale del sistema della dirigenza pubblica, da cui è stata mutuata la distinzione tra politica e amministrazione, si è mostrata lacunosa soprattutto sul versante dei controlli di risultato, i quali, pur previsti da un decreto di attuazione della l. 59/1997, sono rimasti sostanzialmente sulla carta. Regione Lombardia, visto il modello di erogazione delle prestazioni adottato negli ultimi anni, soprattutto nei settori della sanità e del welfare, ha già fatto molto su questo versante e, in qualche misura, si pone in una posizione di vantaggio. Ciò non toglie però l'importanza che uno Statuto che si apre con l'enunciazione del valore della persona si chiuda con una norma (art. 58) sui controlli. È questo un modo per riaffermare il significato del binomio libertà-responsabilità, in una prospettiva trasversale alla sfera dei rapporti tra pubblico e privato.

In secondo luogo vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che l'art. 46 dello Statuto prevede ora, in via generale, il principio della partecipazione procedimentale del privato interessato all'adozione dei provvedimenti. La norma recepisce il principio del contraddittorio nell'adozione di misure che incidono su posizioni soggettive individuali, partendo dal presupposto che il rapporto tra amministrazione pubblica e cittadino sia, quanto più possibile, paritario. E anche la partecipazione procedimentale di privati e gruppi sociali è un modo per costruire su basi nuove quel rapporto tra apparati pubblici e collettività amministrata che vuole ispirarsi alla politica della sussidiarietà.

Le prospettive della nuova statualità

LORENZO ORNAGHI

Magnifico Rettore e Professore ordinario di Scienza politica, Università Cattolica del Sacro Cuore

Componente Comitato Tecnico Scientifico Alta Formazione della Regione Lombardia

Vorrei iniziare il mio intervento affrontando la questione generale indicata nel titolo del seminario, ossia la questione di una nuova statualità. Innanzitutto occorre riflettere sul termine «nuova», che può indicare sia una statualità lievemente diversa da quella che l'ha preceduta, sia una statualità radicalmente differente.

Ma il termine più formidabile, e più delicato, è rappresentato indubbiamente dalla stessa «statualità». I tedeschi, che sono i primi ad averne parlato, la indicano con la parola *Staatlichkeit*, l'«essenza dello Stato». Parlare di nuova statualità significa allora interrogarsi a proposito di una nuova essenza dello Stato.

Posta in questi termini la questione può sembrare troppo accademica, ma non bisogna dimenticare che lo Stato non è nato dalla testa di Giove. Lo Stato è nato perché i primi giureconsulti, dirimendo controversie ed emettendo sentenze, hanno a poco a poco creato un ordine, un sistema che attraverso i secoli si è progressivamente modificato e che vive ancora oggi grandi trasformazioni, fra le quali noi cerchiamo, con grande fatica, di orientarci.

Solo guardando tali trasformazioni retrospettivamente è possibile coglierne gli elementi di unitarietà; osservandole dall'interno, l'unica certezza che possiamo avere è che lo Stato di domani non sarà più quello di oggi. Lo Stato odierno non è più, infatti, lo Stato dell'Ottocento e neanche quello della prima metà del Novecento, ma non sappiamo dire con precisione in che direzione esso stia andando.

Come ricordava Otfried Höffe, lo Stato dell'età moderna, il Leviatano di Hobbes, lo «Stato sovrano» ha nel proprio DNA tre elementi costitutivi fondamentali: la concentrazione del potere (ovverosia il passaggio dalla pluralità di poteri tipica del Medioevo al potere, tendenzialmente unico ed esclusivo, caratteristico della modernità), l'esercizio di tale potere su di un territorio definito (cioè entro confini chiari e precisi) e, infine, l'esercizio di tale potere attraverso un apparato (ovverosia attraverso una «macchina burocratica», con tutto ciò che questo storicamente comporta nella distinzione fra politica e amministrazione).

Sono esattamente questi tre elementi che, già dal tardo Ottocento, declinano, si perdono o si trasformano. Lo Stato non è più «sovrano», quanto meno non nella stessa maniera in cui lo si intendeva prima: la sua sovranità sul territorio è sempre più debole e la stessa identificazione territoriale del potere non è più così immediata.

D'altra parte la storia ci insegna che durante l'età moderna, accanto alla concezione dominante del Leviatano, esisteva già un altro tipo di esperienza politica, un altro modello di governo, un'altra forma di Stato, minoritaria ma non estranea alla realtà europea: la forma federale, che costituisce, per così dire, un'attuazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà, non prevedendo come unico soggetto lo Stato bensì articolandosi secondo le parti della società, le realtà territoriali, le reti cooperative.

Di conseguenza, per intendere fino in fondo il passaggio a una nuova statualità, e conseguentemente a un nuovo modello di Regione, è oggi necessario, a mio avviso, cogliere un punto delicatissimo: occorre iniziare a non concepire più le istituzioni soltanto come strumenti della politica, soprattutto se ci prefiggiamo l'obiettivo di intendere la politica e le istituzioni in riferimento ai bisogni delle persone e al loro soddisfacimento. Continuare a considerare le strutture istituzionali in una funzione meramente strumentale rispetto agli organi politici significa, infatti, perdere di vista ciò che costituisce l'aspetto più importante della nuova statualità che stiamo cercando: il fatto che oggi le istituzioni, e in particolar modo alcune istituzioni regionali, sono esse stesse politiche.

Questo ha degli effetti, in special modo, sulla distinzione fra politica e amministrazione. Anche in questo caso l'etimologia ha molto da insegnarci. L'italiano «amministratore» viene dal latino *minister*, che a sua volta deriva da *minus* (in opposizione al *magister*, da *magis*, ovvero «colui che comanda»). L'amministratore è cioè il mero esecutore: chi amministra, esegue. Al contrario il tedesco *Verwaltung* indica il compiere nel senso pieno del termine, che comprende anche il decidere, e in particolar modo il decidere politicamente. E al giorno d'oggi tutti noi dobbiamo riconoscere che c'è un nucleo di politica, in alcuni casi più robusto, in altri meno, all'interno delle istituzioni; di conseguenza, un soggetto quale la Regione si configura già come una comunità politica, e ciò è vero in particolare nei confronti degli individui, dei loro bisogni e dei loro interessi.

La nostra è infatti un'età di bisogni e di interessi crescenti, sempre più «caricati» sulla politica: il cittadino continua a chiedere una risposta alle proprie aspettative. Questa pressione crescente non è che l'altra faccia del fenomeno, tipico della modernità, della moltiplicazione fallace e illusoria dei diritti: tutte le aspettative, generalizzate, diventano diritti. E la cittadinanza domanda, ormai quasi per riflesso pavloviano, di vedere esaudite le proprie richieste.

Vi è tuttavia un'esigenza che è la più importante per connotare il carattere politico delle istituzioni, e che è costituita dalla soddisfazione dei bisogni non ancora chiaramente individuati: i bisogni indistinti. In ogni ambito c'è un bisogno indistinto che ancora non preoccupa, ma riguardo al quale si vuole avere la ragionevole certezza che sarà soddisfatto dalle istituzioni, non appena venga a manifestarsi. Noi viviamo dunque un'età in cui gli interessi specifici, determinati, settorializzati, stanno rapidamente crescendo, ma ancora più rapidamente

sta crescendo un altro bisogno, generale ma non generico: l'indistinto bisogno di garanzia nei confronti del futuro.

Le aspettative in costante aumento della società comprimono l'azione delle istituzioni: lo Stato non è in grado di rispondere a tutte le aspettative e allora, per semplificare, o ne privilegia alcune (e quindi favorisce certe persone e ne danneggia altre) oppure finge di soddisfarle tutte (per ragioni meramente elettorali), non essendo in realtà in grado di farlo. Quest'ondata di crescenti aspettative rischia di rovesciarsi anche sulle istituzioni regionali, ponendo loro un problema molto, troppo simile a quello nei confronti del quale hanno già fallito le istituzioni statali.

Ora, grazie al fatto che, ogni tanto, l'economia insegna qualcosa alla politica, sappiamo che non tutte le aspettative possono essere soddisfatte, a causa della scarsità delle risorse e per effetto del sistema economico internazionale. Con questo passaggio le istituzioni svelano pienamente la loro natura e il loro compito politico, che è la protezione generale dei cittadini in tanti ambiti, e non l'esaudire in modo generalizzato gli interessi specifici di tutti.

E in quest'ottica le istituzioni regionali, e quelle lombarde in particolare, hanno, rispetto a quelle statali, alcuni vantaggi, legati a due fattori principali. Il primo, che costituisce un vantaggio per tutte le istituzioni regionali, è rappresentato dal territorio: non vi è dubbio che il territorio nazionale sia ormai troppo grande perché lo Stato possa rispondere simultaneamente ai vari bisogni specifici e al bisogno indistinto di garanzia. Il secondo fattore, che costituisce un vantaggio soprattutto per la Lombardia, è dato dalla sua storia: la specificità, nonché il punto di forza del modello lombardo, è rappresentata dal fatto che, diversamente da altre Regioni, la Lombardia è sempre stata percepita, fin dalla sua istituzione e in modo crescente nel corso degli anni (il processo è ancora in atto), come una vera e propria Regione, ovvero sia come una vera e propria comunità politica.

Questo è il motivo per cui alcune delle innovazioni nella gestione delle politiche pubbliche sperimentate in Lombardia, pur con tutte le differenze micro-territoriali che anche e soprattutto questa regione conosce, hanno avuto successo più rapidamente che altrove. Più che nei principi contenuti nello Statuto (negli Statuti, infatti, l'occhio solitamente è puntato più verso il passato che verso il futuro), è nella prassi concreta che, alla fine, si è determinato l'esito della trasformazione che ho cercato di illustrare, e penso soprattutto all'accento posto su realtà come la persona e il sociale. C'è, appunto, una prassi che è più avanti della teoria.

Se il mio ragionamento è fondato, e se in particolare è vero che Regione Lombardia ha, quale suo punto di forza, l'essere percepita come comunità, è evidente che ci troviamo sulla strada di una statualità nuova, non soltanto perché differente da quelle che l'hanno preceduta nel corso dell'età moderna, ma in

quanto, rispetto ad esse, recupera in modo radicale quell'elemento della statualità che ha a che fare direttamente con la politica, nella riscoperta e nella ripresa di un modello di Stato altro rispetto al Leviatano.

E in questo itinerario verso una nuova statualità, in questo cammino verso la realizzazione di una nuova forma politica che ancora non conosciamo, sono due, essenzialmente, le risorse fondamentali di cui disponiamo: il ceto politico regionale, che non è un'articolazione della classe politica centrale, e il ceto amministrativo regionale, che a sua volta non è un'articolazione della classe amministrativa centrale. Essi sono infatti percepiti come rappresentativi di una comunità. Come si costruiscono concretamente? Sul primo non saprei dire, perché il meccanismo elettivo/rappresentativo è complicato, oltre che ricco di ipocrisie; per quanto riguarda il ceto amministrativo, mi pare che esperienze come quella di questo seminario siano una forma per rispondere all'interrogativo.

È questo il punto che io considero maggiormente importante: pensare che le trasformazioni passino tutte sopra la nostra testa, senza che noi possiamo fare nulla, e che il loro esito sia tanto lontano nel futuro da non riguardarci, significherebbe fuggire dalle nostre responsabilità.

Occorre rendersi conto di come sia proprio la nostra prassi a costruire, giorno dopo giorno, l'esito della trasformazione in atto.

Verso una nuova statualità

ROBERTO FORMIGONI

Presidente della Regione Lombardia

Partecipo molto volentieri ai vostri lavori e in particolare saluto gli Assessori e i Sottosegretari che oggi hanno voluto essere presenti.

Oggi riprendiamo le fila di un percorso concettuale ed esperenziale sviluppatosi in 13 anni di governo, sul quale vogliamo riflettere insieme, così come abbiamo fatto con particolare consapevolezza soprattutto negli ultimi due anni, in tappe importanti per il nostro cammino, quali i Seminari residenziali di Corsico e di Villa Torretta.

Non abbiamo solo ripercorso i risultati raggiunti, ma abbiamo voluto renderci conto su quale fondamento culturale e antropologico essi poggiavano.

Lo scorso anno, intervenendo in questa assise, ho insistito sulla necessità di superare l'obsoleta forma hobbesiana di Stato ispirata dal sospetto. Parlavamo allora per la prima volta di «nuova statualità», per promuovere un altro esercizio del potere, ispirato alla fiducia e alla responsabilità. Parlavamo di una nuova idea di Stato. Uno Stato – per usare uno slogan di Quentin Skinner, uno dei più grandi storici dello stato viventi – che «limiti i limiti» delle persone, che garantisca la libertà «non solo perché è in grado di promuovere leggi che creano un «cordone sanitario» [contro l'arbitrio e il sopruso], ma anche perché è in grado di limitare i limiti che ci impediscono di realizzare le nostre più alte potenzialità»¹.

La ragion d'essere delle Istituzioni è promuovere le condizioni per lo sviluppo della responsabilità: la persona, prima di essere universalmente assistita nei suoi bisogni, ha da essere riconosciuta nella sua dignità, ha da essere «rispettata». Perfino colui che è stato utilizzato come il campione dell'interventismo statale, Keynes, osservò, a proposito del welfare state, che occorre «promuovere la giustizia, economica e sociale, ma allo stesso tempo rispettando e proteggendo l'individuo, la sua libertà di scelta [...] la sua iniziativa»².

¹ Q. Skinner, «States and the Freedom of Citizens», in *States and Citizens. History, Theory, Prospects*, Q. Skinner & Bo Strath (eds.), Cambridge University Press, Cambridge 2003, p. 21.

² J.M. Keynes, «Democracy and Efficiency», in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXI, Macmillan, Londra 1982, p. 501 (traduzione redazionale).

Il rispetto delle istituzioni genera fiducia nelle persone, democrazia nella società, qualità nell'azione di governo.

1. Un passo avanti: il sapore della libertà locale

Oggi voglio riprendere il filo di quelle riflessioni con un'espressione di Tocqueville, che credo ci aiuti in questo compito: «Il destino dell'America è particolare» in quanto essa è riuscita a conciliare l'idea dei diritti individuali con il sapore della libertà locale».

Per noi nuova statualità è saper declinare l'attenzione all'universale, perché certamente un'istituzione regionale ha a che fare con diritti universali, ma attraverso il sapore della libertà locale.

Quello per cui vale la pena lavorare, in una nuova idea di statualità, è il bisogno concreto, il sapore del particolare, del personale, del locale. Non solo un locale geografico, come intendeva Tocqueville. Ma anche il locale della comunità, dei corpi intermedi.

E dove possiamo intercettare la realtà locale e la domanda singolare di ogni cittadino? Il nostro problema di sempre è appunto saper esercitare la responsabilità politica e amministrativa intercettando, incrociando, ascoltando, interpretando, lasciandoci mettere in discussione, lasciandoci correggere costantemente da questa libertà locale, da questa realtà locale, da questa domanda singolare. In questo risiede tutta la sfida, l'interesse, il fascino rinnovato di un'azione politica e amministrativa che sa lasciarsi rimettere in discussione dall'evolvere, dal cambiare, dal rinnovarsi delle domande che le persone fanno e ci fanno.

E da questo punto di vista è necessario che ciascuno di noi comprenda che, per il proprio lavoro, occorre frequentare, conoscere, imparare dai luoghi dove si esercita la responsabilità. È nel concreto, nelle strade, nella vita delle persone che si articola la domanda cui dobbiamo rispondere.

Talvolta a noi pare che il caso personale, l'esperienza puntuale non sia rilevante e conti di più solo la generalizzazione. Tendiamo a ragionare per grandi categorizzazioni, ma guai se non sentissimo la nostalgia di incrociare la domanda del singolo, fin nel dettaglio, fin nel particolare. Perché le grandi quantità sono fatte di una pluralità di casi personali, e quindi dobbiamo conservare dentro noi stessi la nostalgia del poter incrociare, nella decisione che dobbiamo assumere, la domanda personale del singolo. Perché certamente il bisogno cui possiamo rispondere non è identico per tutti: è fatto dalla somma di tanti casi singoli. Ambizione eccessiva di un'amministrazione? Io credo di no. In questa nostalgia dell'impossibile ascolto sta, io credo, una delle condizioni perché appunto la nostra politica sia in grado di dare successivamente delle risposte.

2. Considerazioni sugli scenari generali e sulle prospettive

Cominciamo dunque prendendo consapevolezza della realtà che in questo momento intercetta le nostre azioni e le nostre politiche, prendiamo consapevolezza dello scenario nazionale e internazionale che interroga il nostro operato.

La crisi finanziaria

Lo scenario principale, parlando oggi, non può che essere quello della crisi finanziaria in atto. Questo tema domina attualmente la vita e anche la psicologia di moltissimi nostri concittadini. Ed è una situazione di criticità, di difficoltà, destinata a pesare, per lungo tempo, su tutti i nostri cittadini e anche sulla nostra istituzione. È stato minato un rapporto di fiducia, oltre ad essere stata messa in difficoltà l'economia nel suo complesso. Credo che queste nuove difficoltà costringeranno la società civile a badare di più ai fondamentali dell'economia e del lavoro, la spingeranno – e lo vediamo già in questi giorni – a ripiegarsi su se stessa. Vi è già timore, paura, sentimenti rispetto ai quali bisogna reagire, contro i quali bisogna combattere.

Occorrerà essere al fianco dei nostri cittadini per infondere loro fiducia, non un ottimismo vacuo e falso, che suoni stonato. Lo stanno facendo le autorità mondiali con più o meno successo, e credo che dovremo misurarci anche noi in questa dimensione.

Un intervento statale di maggiore portata è inevitabile in questo periodo. Ma non buttiamo il bambino con l'acqua sporca. La crescita del protagonismo di alcune Regioni, di alcune entità subnazionali, avvenuto in questi ultimi anni, non deve essere sacrificata in maniera acritica. Nessuno contesta l'importanza nuova degli Stati in una situazione così critica, ma facciamo in modo che ciascun livello di governo possa dare il meglio di se stesso. L'intervento pubblico è oggi necessario e importante ma, anche in un contesto di crisi eccezionale, deve sostenere la vitalità sociale, non sostituirsi ad essa.

Se dunque certe pressioni dovessero evidenziarsi, non dovrà mancare un forte ruolo del governo regionale della Lombardia per mantenere aperti spazi di pensiero e di azione differenti. Le economie e le società aperte sono quelle che crescono di più, che riescono a innovare meglio e più delle altre, e a creare più occasioni di sviluppo. Tutti possono dunque capire immediatamente che la Regione Lombardia c'entra: non può restare indifferente a processi che potrebbe pensare più grandi di lei.

Ecco allora un primo esempio di cosa vuol dire farsi interpellare dalla realtà, che cambia sempre, e che quindi cambia le nostre politiche.

Intendiamo chiamare tutti gli attori economici, sociali e istituzionali per costruire un'alleanza forte di fronte alle nuove difficoltà. Abbiamo già fissato tre appuntamenti: il primo è la convocazione degli Stati Generali del Patto per

lo Sviluppo; un secondo è la convocazione di un incontro con le Camere di commercio, perché con loro abbiamo sottoscritto un Accordo di Programma che funziona bene da due anni; un terzo è con la Commissione europea, il 30 ottobre, per rivedere il quadro complessivo dei finanziamenti comunitari e capire come la Regione Lombardia può utilizzarli per intervenire nel ricostruire la fiducia.

Oggi, presentando brevemente a un gruppo di persone queste iniziative, non ho mancato di rivolgere anche un invito al sistema delle banche lombarde, perché voglia esso stesso uscire dal timore e dall'arroccamento su se stesso. Le banche lombarde conoscono la qualità dell'amministrazione regionale da anni, e conoscono la forza del nostro sistema lombardo; per questo chiederemo anche a loro di essere parte attiva in questo lavoro.

Anche e soprattutto in questa circostanza dobbiamo rispondere come sistema. La Giunta non basta: sono necessari gli apporti qualificati delle società e degli enti (penso a Finlombarda, CESTEC, IReR, ma tutti siamo chiamati a dare un contributo).

Segnali di degrado civico

Accanto alla crisi internazionale, cogliamo segnali preoccupanti di degrado civico: i rifiuti di Napoli, l'aumento del consumo di cocaina, le esacerbazioni razziali, il deteriorarsi del clima di convivenza.

A fronte di questo degrado della dignità del vivere sociale, noi abbiamo costruito, in questi anni, un sistema basato sulla fiducia. Fiducia, però, non vuol dire faciloneria.

Forse c'è da riscoprire un tema fondamentale come quello dell'educazione, o come quello dell'aiuto alle agenzie, alle persone impegnate nella ricostruzione di un significato del bene comune.

Una Pubblica amministrazione ha a che fare con questi temi? Io credo di sì. Non possiamo vivere preoccupandoci del nostro *particolare* senza renderci conto che si sta manifestando, a livello globale, una domanda di educazione nuova, di riscoperta dei valori più autentici.

Il significato della vita

Terzo segnale che io colgo, sul piano antropologico, è il fatto che gli uomini e le donne di tutto il mondo, si stanno accorgendo che con i progressi della scienza il significato della vita sta mutando, e sorgono interrogativi nuovi. L'uomo ha oggi la possibilità, positiva o negativa, a seconda di come utilizzi questa libertà, di intervenire e di modificare anche il fattore genetico. Io colgo due direzioni opposte: da una parte alcune assunzioni di responsabilità mi commuovono (penso alla risposta dei medici dei nostri ospedali, di ogni fede religiosa e di ogni collo-

cazione politica, che hanno saputo accogliere il dato scientifico, riconoscendo che il feto dopo le 22 settimane e 3 giorni è vitale); dall'altra, sono rimasto allibito di fronte alla lettura della sentenza del Consiglio di Stato in base alla quale tutto è consegnato all'arbitrio del singolo medico. Io credo si tratti di una indicazione che porta a una deresponsabilizzazione totale, a una atomizzazione totale. Non credo che questa sia la prefigurazione di una società che si fa più carico di responsabilità.

Riforme istituzionali e rapporti con il Governo

Con il nuovo Governo abbiamo aperto tutta una serie di partite, tra cui anche quella sul tema della scuola. Partita complessa perché da una parte riconosciamo la positività di una serie di indicazioni nuove date dalla cd. Riforma Gelmini; dall'altra parte oggi, giustamente, le Regioni all'unanimità hanno posto un problema di rispetto delle competenze, chiedendo al Governo di recedere dall'intenzione di procedere con commissariamento nei confronti di quelle Regioni che non facessero tutta una serie di atti previsti nel decreto, per agire secondo un'ottica di corresponsabilità, di collaborazione istituzionale.

Il ministro Fitto ha così sospeso la Conferenza Stato-Regioni riconoscendo il valore della questione che le Regioni hanno posto.

Vogliamo quindi andare avanti verso il ritiro dei contenziosi aperti dal Governo precedente nei nostri confronti, e da noi nei suoi confronti, per avere una possibilità di sperimentare la nostra legge regionale.

Un altro fronte di lavoro sono i percorsi istituzionali già avviati o immediatamente attuabili. Penso al lavoro già partito per l'attuazione dell'art. 116 c. 3, ma penso anche a tante piccole tappe ed esperienze concrete che complessivamente aiutano a completare il ridisegno federale del nostro Paese, come ad esempio sul fronte infrastrutturale: abbiamo accettato di correggere la l.r. 15/2008, secondo le indicazioni del Governo e superando il conflitto che si era creato nei mesi precedenti. Continuiamo il lavoro perché, attraverso una intesa con il ministro Matteoli, Regione Lombardia possa gestire in modo più diretto e vicino ai territori la realizzazione delle infrastrutture necessarie. È un percorso iniziato 2 anni fa, che ha già portato alla Costituzione della CAL in cogestione con ANAS.

Anche sul *federalismo fiscale* il Governo ci ha dato segnali forti. Ora bisogna accelerare perché la sussidiarietà, senza federalismo, rischia di diventare velleitaria.

Abbiamo accettato di mettere da parte un modello che ci convinceva di più, quello che il Consiglio regionale aveva votato nella primavera scorsa: si trattava di un modello di federalismo fiscale tutt'altro che irrealistico, che indicava i numeri e quindi non permetteva equivoci.

Abbiamo fatto questo passo indietro nella logica dell'accettazione – politicamente saggia – di un cammino meno rapido e meno ripido, ma che fosse il più possibile condiviso da tutti.

Io continuo a credere nella positività del cammino cominciato, nonostante i segnali in controtendenza che abbiamo ricevuto e che ho stigmatizzato (penso ai fondi regalati ancora una volta ad amministrazioni in dissesto).

3. *Riadattare il nostro modello*

Questi mi sembrano alcuni degli elementi della situazione nella quale ci troviamo ad agire. Io credo che, dopo 13 anni di governo, ci sia una serie di cose che devono essere cambiate. Non certo i fondamenti, però, né l'impostazione.

Vi chiedo di lavorare e di segnalare che cosa deve essere riadattato, riattualizzato, reinterpretato. Noi abbiamo certamente costruito un buon modello, ma la sua realizzazione, la sua attuazione è spesso carente. Noi abbiamo predicato la libertà di scelta e costruito dei sistemi che hanno cercato di favorirla, ma molto spesso i cittadini fanno fatica a scegliere. Scegliere una scuola per il proprio figlio non è così facile o così indolore come scegliere il cinema in cui andare il sabato pomeriggio. Scegliere la cura giusta o l'ospedale giusto per sé non è spesso così semplice e così indolore come scegliere il ristorante o la pizzeria in cui andare. La gente va aiutata a conoscere, a giudicare. Dobbiamo lavorare per mettere a disposizione dei nostri cittadini e delle nostre famiglie una massa di informazioni circa le opportunità che hanno: informazioni che siano utili e facilmente attingibili.

Pur avendo costruito un pluralismo dell'offerta, molto spesso non sappiamo misurarne l'efficacia. Dei servizi che garantiamo conosciamo solo coloro che ne usufruiscono; non conosciamo invece i numeri e la situazione della domanda presente e dei tanti altri che non accedono al servizio. Ecco la sfida che io vi lancio: la mia proposta è di andare al fondo di questi problemi per inaugurare un nuovo ciclo della sussidiarietà. Vorrei che avessimo insieme l'umiltà, in qualche modo, di partire da zero nel pensare alle politiche sussidiarie della famiglia, alle politiche sussidiarie della scuola, alle politiche sussidiarie della sanità, alle politiche sussidiarie dell'assistenza, alle politiche sussidiarie delle imprese, richiamando attorno al tavolo i soggetti sociali; altrimenti il destino inevitabile è quello di invecchiare nel modello che abbiamo costruito, limitandoci a operare qualche ritocco. Mentre io credo che porsi l'obiettivo di ricostruirlo dalle fondamenta sia il modo migliore per accorgersi di quello che va e di quello che non va. Non sto dicendo che abbiamo commesso errori, ma penso sia giusto avere questa libertà, innanzitutto personale e psicologica, di ripartire da zero, accettando di ridiscutere tutto. Altrimenti c'è il rischio di un incancrenimento, di un invecchiamento.

La valutazione viene troppo spesso avvertita e utilizzata come la minaccia di un giudizio sul proprio operato. Essa, invece, va finalmente introdotta nella nostra cultura come la forma normale di sviluppo di una policy. Se le policy non affrontano adeguatamente i bisogni, non servono. La valutazione perciò deve essere vista come la straordinaria opportunità di non perdere inutilmente tempo e risorse.

La personalizzazione dei servizi: molte volte gli aspetti che noi concepiamo e organizziamo come divisi, sono uniti nel destinatario. E il primo modo per personalizzare il servizio è la semplificazione, che non è la riduzione del numero delle azioni, ma la loro unificazione avendo come termine il destinatario. Oggi una famiglia lombarda è certamente oggetto di molte attenzioni da parte della Regione, attenzioni che sono però in qualche modo parcellizzate. Per il figlio disabile c'è l'accesso a quella legge, per il figlio che va alla scuola libera c'è l'accesso a quell'altra legge, in quanto famiglia numerosa ha diritto a un'altra opportunità, in quanto figlia di un genitore anziano... Insomma, questi poveretti devono compilare una serie di carte, una serie di domande, hanno a che fare con una giungla amministrativa nella quale a volte è impossibile districarsi.

Tutto questo perché, per sua natura, il modello della sussidiarietà è un percorso dinamico: non si ottiene una volta per tutte. In questo senso, è un percorso di conoscenza, che ti porta a conoscere più adeguatamente la realtà rispetto ai tuoi schemi, ad adattarli e a modificarli. E, quindi, è un percorso dinamico la stessa organizzazione dei servizi e degli interventi.

4. Messaggio al top management

Anche il ruolo del manager deve allora accompagnare il ridefinirsi di questo nuovo modello. Ecco alcune sottolineature che vorrei condividere con voi:

Lavorare insieme

In questi anni abbiamo costruito con fatica il sistema regionale. Bisogna riconoscere che il carissimo Nicola Sanese, su questo tema, vincendo le resistenze di molti, aveva ragione e ha ragione. Una Regione come la Lombardia ha bisogno di una guida che non sia settorializzata, spezzettata: ha bisogno di una guida globale. Noi dobbiamo governare il sistema Regione Lombardia, che non è fatto soltanto dall'amministrazione regionale, ma è fatto dalle molteplici responsabilità e dai molteplici settori di cui ciascuno di voi si occupa. Oggi nel mondo vincono i sistemi: non possiamo limitarci a voler rendere perfetto il pezzetto di amministrazione al quale lavoriamo. A ciascuno di voi è richiesto, nello stesso tempo, di avere la passione del dettaglio di cui è responsabile, e insieme di avere la visione globale. Oggi le multinazionali che devono scegliere dove collocarsi, individuata un'area vasta come quella europea, hanno tre o quattro o

cinque o dieci temi su cui misurarne la qualità: il tema fiscale, l'incidenza della burocrazia, le infrastrutture, la qualità della vita. Noi dobbiamo per lo meno integrare e far interagire i responsabili di queste aree.

Questo è tanto più importante in un momento storico e in una fase di legislatura in cui la nostra responsabilità deve essere ben desta: non si può dormire sugli allori di quanto abbiamo già raggiunto.

Servono quindi risultati concreti, che misurino un avanzamento rispetto alla situazione reale e alle domande sempre più esigenti dei cittadini.

PA efficiente

Siamo consapevoli del cammino percorso e delle modalità avanzate con le quali abbiamo restituito credibilità e valore al ruolo del funzionario e del dirigente pubblico. Nessuno, guardando ai dipendenti di Regione Lombardia, può pensare a fannulloni con il posto fisso. Noi la sfida della PA efficiente l'abbiamo affrontata da tempo. Certamente se colui che oggi fa il Ministro della Funzione Pubblica avesse avuto l'incarico di Assessore alla Funzione Pubblica in Regione Lombardia avrebbe avuto molto meno da fare, rispetto a quello che deve fare a livello statale. In Lombardia i dirigenti possono e devono veramente testimoniare a tutti il valore aggiunto del proprio lavoro e della propria funzione per il bene comune. Ma, appunto, si può sempre migliorare, e dobbiamo rinnovare il gusto delle sfide legate alla qualità, ai tempi, al rispetto dei costi, alla capacità di comunicare questi risultati.

5. I contenuti e le priorità del 2009

In quest'ottica voglio ripercorrere alcune priorità del PRS di qui a fine 2009:

Federalismo fiscale e politico

Vi ho già parlato del federalismo fiscale e politico. Non mi sono affatto rassegnato a che questo Governo non abbia ancora accettato di riprendere il dialogo con noi sull'art. 116. Credo anche che sia giusto parlare di federalismo fiscale: il modello del disegno di legge Calderoli è stato elaborato con il nostro aiuto, ma l'art. 116 e il trasferimento delle competenze sono un'altra parte inscindibile dello stesso federalismo.

Quella del federalismo è una delle partite sulle quali più ci siamo spesi in questi ultimi anni, e ben sappiamo che la sua attuazione aprirà un nuovo scenario anche per Regione Lombardia, offrendoci un'opportunità che dobbiamo saper cogliere.

Per il modello lombardo c'è in gioco la possibilità di mantenere virtuosità, efficienza, efficacia, compatibilità con una impostazione politica originale, pos-

sibilità di integrare finanza regionale e finanza locale sui grandi obiettivi di sviluppo e di tutela sociale.

Possibilità che potranno essere colte solo se saremo in grado di avviare un approfondimento serio, sia a livello politico sia a livello di dirigenza, per conoscere nei dettagli i cambiamenti che ci attendono, verificare cifre e numeri, governare e far funzionare il nuovo sistema.

Il rapporto con gli Enti locali

Nel rinnovato contesto istituzionale dovrà evolversi anche il nostro rapporto con gli Enti locali. Una linea di lavoro che dobbiamo perseguire, anche come leva di cambiamento e responsabilizzazione degli Enti del territorio, è senza dubbio il trasferimento della capacità di gettito. I tempi sono maturi, a patto che si determinino nuove condizioni di gestione associata e di costruzione di robusti sistemi sussidiari locali. Io ho chiesto che si cominci con le Province, con i Comuni e con le Comunità montane che abbiamo riformato, a prefigurare quello che sarà a regime il modo di funzionare della Regione Lombardia, quando ci sarà il federalismo fiscale.

Statuto

Con il nuovo Statuto abbiamo sancito il percorso fatto in 13 anni di governo e di esperienze sussidiarie.

Abbiamo saputo riconoscere e valorizzare i principi che hanno governato l'azione politica in questi anni: accanto alla sussidiarietà, l'attenzione alla persona e il riconoscimento della famiglia, la libertà di scelta, la semplificazione, l'efficienza.

Abbiamo messo un punto fermo in un percorso importante di cambiamento. Ora è indispensabile definire le priorità che il nuovo Statuto detterà per il prossimo anno.

Le relazioni internazionali

Quella delle relazioni internazionali è una delle partite su cui dobbiamo insistere con maggiore vigore, rilanciando i contenuti dei nostri rapporti attraverso:

- a. un nuovo indirizzo per le relazioni internazionali, non più esclusivamente dirette a sostegno dell'internazionalizzazione delle nostre imprese (un percorso che in questi anni ha già accreditato il nostro sistema in tutto il mondo). Oggi siamo chiamati a relazionarci con i Paesi del mondo che condividono con noi settori di eccellenza, a partire dalla sanità, dall'innovazione, dai temi ambientali.
- b. l'occasione di Expo, una partita che oggi è completamente da rilanciare.

6. Conclusioni

Potete essere orgogliosi della responsabilità che avete tra le mani. C'è un pensiero, che ha percorso tutti gli anni Novanta e che ancora oggi non è venuto meno, secondo cui la buona politica sarebbe semplicemente buona amministrazione. Non è così: noi siamo per il ritorno della politica, del buon governo degli interessi, per usare un tema caro al professor Ornaghi.

Ma oggi la politica ha più bisogno dell'amministrazione per capire, per valutare. Nell'esperienza di governo di questi anni, anche molte delle intuizioni politiche sono giunte da voi, dalla vostra esperienza. È da voi, anche da voi, che il sapore della libertà locale diviene opzione, sollecitazione, percorso.

Dovete quindi essere orgogliosi, anche perché già rappresentate un'eccellenza. Di questo desidero anche dare atto con gratitudine alla grande «forza trainante» del mio Segretario generale. Ringrazio lui e tutti voi. Vi ringrazio della vostra amicizia, della vostra lealtà, del vostro impegno.

Esiti e spunti del percorso formativo 2008

I seminari internazionali IReR

ALBERTO BRUGNOLI

I seminari internazionali del 2008, che hanno seguito la prima serie del 2007, hanno avuto come oggetto le tre parole chiave che caratterizzano la VIII Legislatura: libertà, fiducia e responsabilità. A partire da queste tre parole abbiamo chiesto a illustri ospiti stranieri di leggere e giudicare l'esperienza lombarda a partire dalla loro esperienza. Vorrei ora provare a ricordare alcuni punti di ciascun seminario, che mi sembrano utili anche per l'incontro odierno¹.

Del primo seminario sulla *Libertà di scelta in educazione. La responsabilità come sistema* (17 giugno 2008) vorrei ricordare in particolare l'importante sottolineatura di Jan de Groff, che ha ricordato come questa libertà fondamentale sia, di fatto, fra quelle meno protette a livello internazionale. È vero che il diritto internazionale afferma e riconosce con forza sempre maggiore questo principio fondamentale quale diritto naturale della persona, ma, nella realtà dei fatti, vi sono spesso normative e prassi che negano la possibilità di questa libertà.

A tale proposito Per Unkel ha descritto nel dettaglio la riforma svedese. Si tratta di una riforma particolarmente significativa che, dopo aver incontrato notevoli resistenze alla propria implementazione, ha invece riscosso il consenso anche di parti politiche che all'inizio erano fortemente contrarie (ad esempio i Verdi), avendo prodotto risultati di equità e di integrità notevoli: gli alunni che frequentano scuole private sono aumentati dallo 0,5% al 10%, e allo stesso tempo le scuole pubbliche sono migliorate grazie a un processo imitativo.

Il seminario su *La Pubblica amministrazione e l'innovazione della governance. Fatti, formazione e nodi del cambiamento* (15 luglio 2008) ha avuto un carattere trasversale, poiché ha posto l'attenzione sulla figura del *customer* inteso non quale cliente, bensì quale beneficiario intenzionale di un servizio. Lo hanno identificato in questo modo sia Lord Andrew Turnbull sia Babak Armajani, che hanno sottolineato come il centro di tutta l'attività della Pubblica amministrazione, la ragion d'essere dell'intero servizio pubblico, debba essere costituita dal *customer*, considerato appunto come il beneficiario di un servizio che gli viene offerto.

¹ Per i materiali dei seminari si rinvia al sito IReR: www.ireer.it.

Da entrambi gli interventi è emerso inoltre un concetto di *customer* quale soggetto unitario. Tale concetto implica che la Pubblica amministrazione non si deve trovare nella condizione di rispondere, di volta in volta, a un bisogno relativo a un solo segmento della persona (sanità, educazione, assistenza), bensì deve avere in mente la persona nella sua interezza. Tenendo presente quest'idea vediamo emergere, nei vari ambiti di attività della Pubblica amministrazione, le medesime questioni: libertà di scelta, pluralità dell'offerta, sussidiarietà fiscale. Particolarmente interessante è stata poi, a tale proposito, l'osservazione di Lord Turnbull, il quale ha ricordato come in Gran Bretagna, proprio a partire da questa concezione unitaria del *customer*, siano stati addirittura ridefiniti i nomi dei Ministeri: il Dipartimento per l'istruzione, ad esempio, è diventato Dipartimento per i bambini, le scuole e le famiglie.

Nel suo intervento Babak Armajani ha affermato che ogni persona, ogni *customer*, è un anello della catena di valore (non un anello della catena di processo, ma della catena di valore), perché ogni persona produce valore. Tale impostazione permette di fondare un principio di *accountability* orizzontale: ognuno produce valore per qualcuno posizionato successivamente nella catena del valore (ad esempio lo studente con il professore, il professore con il preside e via dicendo). Ciò significa che il potere deve essere non tanto al servizio dell'organizzazione, quanto piuttosto al servizio delle persone, come sostenuto dallo stesso Babak Armajani, il quale ha contrapposto appunto due «culture», che si differenziano sotto cinque aspetti principali:

1. obiettivi fissati dalla legge *versus* obiettivi fissati dal bisogno: essere determinati da obiettivi fissati dalla legge fa parte di un certo tipo di cultura, essere determinati da obiettivi fissati dal bisogno, dal bisogno del *customer*, fa parte invece di un altro tipo di cultura. Noi lo potremmo leggere nei termini «dal suo bisogno indistinto e dai suoi bisogni particolari»;
2. servire l'organizzazione *versus* servire gli esterni a un'organizzazione: servire l'organizzazione in quanto tale *versus* servire l'organizzazione in quanto essa, a sua volta, serve gli esterni all'organizzazione (i *customers*);
3. gerarchie e controlli centralizzati *versus* persone con il potere di prendere decisioni: si tratta, in fondo, di un'altra formulazione del principio di responsabilità. Laddove vi è una forte gerarchia, la responsabilità finisce per essere una faccenda di pochi, e si assiste all'appiattimento di tutti gli altri; al contrario, avere in mente innanzitutto le persone, con il loro potere di prendere decisioni e la loro responsabilità, cambia la struttura organizzativa;
4. processo consequenziale *versus* risultato consequenziale: in una cultura ciò che è consequenziale è il processo, in un'altra è il risultato; nella prima si monitorano e si valutano il processo e i suoi vari passaggi, nella seconda si valuta e si monitora il risultato;

5. cultura della sicurezza *versus* cultura della presa in carico del rischio, innovazione e apprendimento: in una cultura il criterio di riferimento è la sicurezza, e dunque nessuno (dal top management fino all'ultimo livello della catena) si assume mai i rischi di quanto sta facendo, mentre in un'altra cultura si favorisce l'assunzione del rischio da parte di tutti, nella convinzione che tutti possano apprendere ed essere fattori di innovazione.

Il seminario su *La policy research e l'innovazione della governance. Il punto di vista dei think tank e degli istituti di ricerca* (3 ottobre 2008) ha messo in luce come, in un contesto caratterizzato da una disponibilità e da un'offerta di informazioni in costante aumento, emerga una crescente domanda di analisi, di produzione di conoscenza e di formulazione di opzioni di *policy*: ciò che il *policy maker* si aspetta non è la raccolta di molte informazioni, ma una produzione di conoscenza, e una comunicazione sintetica di tale conoscenza che possa servire per la formulazione di *policy*; dopodiché la responsabilità della scelta è del *policy maker*. Si tratta della circolarità del rapporto fra politica e ricerca, che noi abbiamo anche incominciato a introdurre in Regione Lombardia, collegando strettamente i prodotti di ricerca a un obiettivo di conoscenza.

Concludendo, possiamo sistematizzare nei seguenti punti il percorso dei seminari internazionali 2008:

- il cambiamento è un cambiamento culturale prima che organizzativo (poi l'organizzazione inevitabilmente segue);
- il superamento dell'universalismo dell'approccio *top-down* si costruisce sulla domanda, sulla valorizzazione del bisogno, sul saper cogliere, con un approccio *bottom-up* (il sapore delle libertà locali);
- il principio di responsabilità si fonda su un dato universale: il desiderio di fare e di fare bene che ogni persona ha, che è positivo e che è potenzialmente inclusivo poiché imitativo;
- la valutazione come condizione necessaria.

I CODIR Territorio, Semplificazione e Politiche comunitarie

MARCO CARABELLI

Direttore centrale Programmazione integrata, Regione Lombardia

Vorrei riassumere i principali spunti emersi dai CODIR sul territorio, sulla semplificazione e sulla programmazione comunitaria, e illustrare brevemente il lavoro svolto in seguito, cercando così di fissare, anche alla luce degli spunti suggeritici dal presidente Formigoni nel suo intervento di ieri, alcuni punti fermi.

Dal CODIR *Regione Lombardia sul territorio* (13 marzo 2008) sono emerse diverse questioni, che riassumerei con una battuta: «senza il territorio non si può esercitare la governance». È necessario, cioè, territorializzare e integrare le politiche regionali, e la dimensione territoriale deve essere presente nel lavoro di ciascun dirigente.

Nei mesi successivi al CODIR si è lavorato molto sull'affinamento degli strumenti da utilizzare nei confronti del territorio, ovverosia sulla cd. programmazione negoziata. In particolare, è iniziato un lavoro molto importante sugli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST), che mira a farli diventare, da semplice «contenitore» delle aspettative e delle progettualità espresse da un territorio, un vero strumento di integrazione delle politiche e un veicolo di mobilitazione delle risorse, pubbliche e private, che tenga conto delle peculiarità del territorio in questione: non una «lista della spesa» da consegnare alla Regione, ma un'alleanza di tutto il territorio per concorrere a progettualità comuni.

Un secondo importante lavoro che ha preso avvio dopo il CODIR è quello condotto insieme al sistema regionale (ovverosia gran parte di coloro che sono oggi qui presenti): come è stato ribadito ieri in maniera particolarmente forte, infatti, la Regione è, e sempre più deve diventare, un vero e proprio sistema.

In terzo luogo ci si è adoperati per far crescere il ruolo delle Sedi Territoriali (STer), che devono diventare dei veri centri di attenzione rivolti al territorio.

I punti fermi che mi sento di poter cogliere da tutto questo lavoro sono riassunti in tre parole: ascoltare, costruire e comunicare insieme. E con «insieme» intendo il sistema regionale congiuntamente agli attori presenti sul territorio.

Nel corso del CODIR *Competitività – Semplificazione* (22 maggio 2008) è stato fatto il punto della situazione sulla semplificazione normativa, in particolare sulla sfida dei testi unici, e sulla semplificazione amministrativa, in particolare sui procedimenti. Sono emersi, quali elementi chiave e veicoli fondamentali di semplificazioni per i cittadini, la diffusione della strumentazione informatica, la comunicazione (troppo spesso la Regione non comunica adeguatamente quanto fatto) e l'accompagnamento.

Il lavoro svolto su questi temi dopo il CODIR ha messo in luce, a mio avviso, uno snodo fondamentale: quello del rapporto con gli Enti locali. Oggi, infatti, le maggiori difficoltà, per quanto riguarda la semplificazione, sono rappresentate dal fatto che, anche laddove sono stati presi provvedimenti importanti, non ci si è poi riusciti a raccordare con il resto del sistema pubblico. La sfida della semplificazione deve invece coinvolgere il sistema pubblico nel suo complesso.

Il primo punto fermo che se ne può trarre è rappresentato pertanto dall'espressione «fare rete», sulla quale ieri il presidente Formigoni ci ha tanto sollecitato: non possiamo limitarci a compiere un'analisi dei processi e a prendere decisioni puramente teoriche dal chiuso delle nostre stanze, ma dobbiamo avere la capacità di andare realmente ad ascoltare i singoli cittadini riguardo a quanto abbiamo ipotizzato di fare.

Il secondo punto fermo, in ordine a una concreta semplificazione, è costituito dall'esigenza di compiere uno sforzo per aggregare la domanda: spesso le nostre politiche sono frammentate perché non riescono a guardare integralmente le varie domande espresse dal territorio e dalla società (penso alle politiche per la famiglia, per le imprese o per la mobilità). Un esempio positivo in questa direzione è l'esperienza in corso con le Camere di Commercio per l'Accordo di Programma «Competitività».

Il terzo punto fermo relativo alla semplificazione è rappresentato dalla necessità di accompagnare, o comunque facilitare, le scelte dei cittadini: abbiamo puntato molto sulla libertà di scelta, però è evidente come sia sempre più difficile, da parte dei cittadini, esercitarla. Abbiamo quindi una grossa responsabilità: far sì che la domanda abbia la possibilità di incontrare l'offerta più adeguata al suo bisogno. È, di nuovo, la sfida della comunicazione, dell'informazione, ma anche della reale competizione all'interno dell'offerta.

Il CODIR *Competitività – Politiche comunitarie* (31 gennaio 2009) è stato articolato in due parti, una sui fondi strutturali e una sui progetti europei. Rispetto a quest'ultimo tema la sfida resta particolarmente importante, perché i progetti comunitari costituiscono un veicolo fondamentale per sostenere le progettualità e le eccellenze presenti nella nostra Regione. Sui fondi strutturali, invece, credo sia particolarmente importante lavorare a un'integrazione dei fondi (e, più in generale, degli strumenti e delle politiche), cercando di raggiungere la «massa critica» necessaria affinché le imprese abbiano a disposizione una strumentazione chiara, semplice, accessibile, ma soprattutto efficace nel difficile contesto di crisi finanziaria che stiamo attraversando.

Il primo punto fermo è costituito dunque dal fatto che, in entrambi i casi, le opportunità per il sistema delle imprese non sono ancora sufficientemente conosciute: occorre pertanto renderle maggiormente trasparenti.

Il secondo punto fermo è rappresentato invece dalla dimostrazione, fornitaci proprio dalle esperienze condotte nel corso di quest'anno, di come i progetti comunitari costituiscano un'importante occasione per la creazione di alleanze e di reti locali e internazionali.

Il terzo punto fermo, infine, è costituito dalla necessità di rafforzare e migliorare, su questi temi, la capacità progettuale nostra e dell'intero sistema regionale: abbiamo pertanto avviato uno specifico percorso formativo, che a mio avviso sta già dando i primi risultati.

In conclusione, noi ci troviamo sul finire della VIII Legislatura, in un momento, cioè, in cui la fase attuativa si intensifica e in cui, conseguentemente, la capacità di render conto delle realizzazioni effettuate diventa una responsabilità sempre più forte, visto in particolare l'avvicinarsi di un evento quale Expo 2015: occorre dunque cogliere tutto ciò come una sfida, come un'opportunità per far crescere il sistema regionale, come una vetrina a cui concorrere insieme.

I CODIR Comunicazione, Attività internazionali ed Expo 2015

ALBERTO MINA

Direttore centrale Relazioni esterne, internazionali e comunicazione, Regione Lombardia

Vorrei illustrare innanzitutto quanto emerso dal CODIR *Comunicazione in una logica di «governo»* (17 aprile 2008), che ha rappresentato sia un traguardo che un punto di partenza.

Un traguardo perché ha permesso di mettere in evidenza il nuovo assetto ordinamentale dell'attività di comunicazione di Regione Lombardia e i suoi nuovi strumenti: i referenti di ogni direzione e di ogni struttura, la Commissione comunicazione quale momento di sintesi, il Piano Annuale di comunicazione (la cui costruzione va di pari passo con quella del Piano degli obiettivi strategici) e la nuova immagine coordinata della Regione. Il CODIR ha consentito dunque di mettere in luce come il lungo e intenso lavoro di quest'anno abbia portato, grazie alla collaborazione di tutti, a una strumentazione specificatamente finalizzata al coordinamento e al rinnovamento dell'attività di comunicazione regionale.

Al tempo stesso il CODIR ha costituito anche un punto di partenza, e bisogna riconoscere che il lavoro che ci aspetta è ancora lungo. A tale riguardo vorrei fare due precisazioni, o meglio sottolineare due punti critici. In primo luogo bisogna tener presente che l'ambito della comunicazione è un ambito conflittuale: noi viviamo all'interno di una società che rovescia nel contesto comunicativo la tensione dei conflitti che essa stessa esprime. Occuparsi di comunicazione significa quindi occuparsi di un conflitto in atto, condotto, peraltro, con strumenti molto potenti e da professionalità altamente capaci. Occorre pertanto essere assai cauti, e al tempo stesso assai determinati. In secondo luogo bisogna preoccuparsi che gli strumenti messi in campo vengano utilizzati da persone capaci: spesso, infatti, soprattutto nel settore pubblico, la comunicazione viene affidata a persone professionalmente non adeguate, all'opposto di quanto accade nelle grandi imprese private, dove l'amministratore delegato è di frequente anche il responsabile delle deleghe della comunicazione.

Gli enti e le strutture del sistema regionale che hanno forti rapporti con il territorio (ad esempio la rete del sistema sanitario o i consorzi) rappresentano, potenzialmente, una «macchina comunicativa» di grandissimo impatto. Queste strutture, tuttavia, rischiano spesso di effettuare interventi, e investimenti, che risultano inutili nel migliore dei casi, e nel peggiore addirittura dannosi,

proprio perché non sono sufficientemente consapevoli della potenza del conflitto insito nella comunicazione e perché, di conseguenza, non destinano a essa professionalità specifiche, capaci di cogliere e di affrontare questa sfida.

Lo spunto maggiormente interessante emerso dal CODIR è stato però quello che ci indica come oggi la vera sfida della comunicazione, soprattutto nel settore pubblico, sia rappresentata dal coinvolgimento. Noi, infatti, non abbiamo un prodotto da piazzare, ma dei cittadini a cui rispondere: pertanto, se non c'è un vero coinvolgimento, un rapporto vivo, la comunicazione rischia di diventare imposizione.

Questo tema del coinvolgimento riprende e fa risuonare la definizione del principio di sussidiarietà, quale espressione della necessità del singolo individuo, capace di bene ma incapace di realizzare da solo quel bene, di collegarsi agli altri per raggiungere il proprio bene.

Il CODIR *Competitività – Attività internazionali* (12 giugno 2008) ha messo in luce, da un certo punto di vista, le medesime questioni: anche in questo caso, infatti, lo sforzo primario del lavoro di riflessione è stato quello di mostrare come l'internazionalizzazione, al pari della comunicazione, non rappresenti più soltanto un aspetto aggiuntivo, bensì costituisca ormai la dimensione ordinaria dell'operare e del relazionarsi. Occuparsi di internazionalizzazione deve quindi significare, innanzitutto, rendersi conto del fatto che oggi viviamo in un contesto che è internazionale «per natura».

E per noi, dirigenti apicali del sistema regionale, tutto ciò implica la necessità di ripensare la dimensione dell'internazionalizzazione come compito o funzione specifica della Pubblica amministrazione: pur fieri della nostra esperienza nell'ambito delle relazioni internazionali, tredici anni di storia che rappresentano un caso unico a livello regionale, dobbiamo però, allo stesso tempo, riconoscere l'esigenza di un profondo cambiamento di orizzonte.

Anche in questo caso, uno degli strumenti chiave è rappresentato dall'osservazione e dalla comprensione di quanto avviene nel settore privato, che, come spesso accade, dimostra di essere decisamente più evoluto rispetto al settore pubblico. Alcune realtà produttive, che hanno investito molto in specialisti dei rapporti internazionali, possiedono una straordinaria capacità di relazionarsi con l'estero. Penso, a tale proposito, all'esperienza con l'ENI presentata nel corso del CODIR; al protocollo sottoscritto dalla Regione con lo Stato del Massachusetts sullo sviluppo della ricerca farmacologica in *partnership* con gli istituti lombardi; al lavoro che stiamo facendo, sempre in ambito sanitario, con lo Stato d'Israele e con l'Autorità Palestinese; all'adesione della Lombardia al Comitato delle Regioni e alla Rete di Monitoraggio per la Sussidiarietà, adesione che ha consentito alla Regione di poter intervenire sistematicamente in tutta la fase di progettazione e di produzione legislativa e

normativa del Parlamento europeo.

In definitiva, ciò che dobbiamo capire è che «internazionalizzare» non può semplicemente voler dire «portare in giro qualcuno», ma deve significare creare partnership che diano una vera dimensione internazionale alle eccellenze presenti sul nostro territorio e, soprattutto, rafforzare alleanze che portino all'attenzione dello scenario mondiale la nostra cultura di governo e la nostra posizione culturale. È una sfida che esige tempo, professionalità, dedizione e anche grande capacità di rinnovarsi nel tempo.

Il CODIR *Expo 2015* (24 luglio 2008) si è concentrato innanzitutto su alcuni aspetti procedurali: cosa sarà l'Expo in quanto evento espositivo e quali opportunità potrà aprire per la Lombardia e, più nello specifico, per noi come sistema regionale.

I lavori che hanno fatto seguito a quel primo momento di riflessione sono stati numerosi e molto incoraggianti. Da una parte si stanno mettendo a punto strumenti che ci aiutino davvero a lavorare insieme e a coinvolgere il maggior numero di soggetti, comunicando adeguatamente quanto si sta facendo e al tempo stesso valorizzando il contributo di tutti. Dall'altra, tuttavia, si intende mettere in campo, in particolare con la convocazione, da parte del presidente Formigoni, del Tavolo Lombardia, una cabina di regia e di coordinamento dei cambiamenti che il territorio lombardo dovrà affrontare in funzione di questo grande evento.

Non sono però stati tralasciati gli aspetti contenutistici dell'Esposizione Universale: l'Expo può rappresentare, infatti, anche dal punto di vista mediatico, uno straordinario catalizzatore, che permetterà di andare più a fondo di quanto non si sia fatto finora su alcune questioni politiche legate al tema dell'alimentazione, che è il tema dell'Expo. Si tratta di una questione estremamente difficile: rendersi conto della sua complessità, ma anche della sua drammaticità e della sua conflittualità, significa ribadire un modello di governo che ha tra i suoi obiettivi prioritari quello di tentare di prendere sul serio i bisogni delle persone e di fornire ad essi una risposta.

Da questo punto di vista stiamo lavorando, con i Direttori generali della Giunta e del sistema, per mettere a fuoco e rilanciare alcuni obiettivi di fine Legislatura più strettamente legati al tema Expo.

L'attuazione dell'art. 119 Cost.

LUCA ANTONINI

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova

In questo mio intervento cercherò innanzitutto di rispondere ad alcune delle obiezioni che sono emerse nel dibattito politico al d.d.l., dando per conosciuto, almeno in parte, il suo contenuto. Il d.d.l. di attuazione dell'art. 119 Cost. riprende i lavori dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale nel 2003 e i contenuti elaborati all'unanimità da tutte le Regioni nel 2007 in dialogo con il Governo Prodi; si tratta di un testo che ha quindi alle spalle un grande lavoro di condivisione e di maturazione, che ha costituito la base per un ulteriore sviluppo diretto a potenziare l'autonomia regionale e locale alla luce dei principi di responsabilità e sussidiarietà.

Una prima obiezione afferma che il d.d.l. è costituito da un testo troppo generico: l'Ufficio Studi del Senato, in particolare, ha sostenuto che si tratta di una delega sommaria. Una seconda obiezione sostiene invece che il d.d.l. non contiene numeri; si tratta di un'obiezione infondata, poiché in una legge delega le cifre normalmente non vi sono mai. Infine, vi è tutta un'altra serie di obiezioni, ad esempio quella che afferma che la Costituzione non distingue fra funzioni fondamentali e non.

Si tratta di obiezioni che non hanno fondamento.

A mio parere, la storia del federalismo in Italia potrà iniziare solo con l'approvazione di questa riforma. Ad oggi la spesa complessiva della Pubblica amministrazione è pari a circa 430 miliardi di Euro. Di questi, 230 sono amministrati a livello nazionale e 200 (pari a circa il 47%) sono gestiti a livello decentrato, mentre l'autonomia impositiva a livello decentrato arriva solo al 18%: c'è quindi possibilità di spesa, ma non c'è una vera responsabilizzazione. A conferma di ciò si possono leggere le relazioni della Corte dei Conti, da cui risultano enormi disparità nel costo dei servizi fra le diverse Regioni italiane: in alcune zone una TAC costa 800 Euro e in altre 500; una sacca per le trasfusioni in Calabria costa quattro volte tanto rispetto all'Emilia-Romagna; la spesa pro-capite per gli asili nido è di 7.000 Euro a Modena (che è un modello a livello internazionale) e di 16.000 Euro a Roma. Un altro dato eclatante è stato messo in evidenza dal Ministero del Lavoro: la Campania riceve più risorse pro-capite della Lombardia, ma l'indice della qualità della Lombardia è +0,9 (il miglior risultato a livello nazionale) mentre quello della Campania è -1,3.

Tutto ciò significa che le risorse che vengono prelevate al Nord non finanziano i servizi, né sostengono la produttività del Sud, ma finiscono in rendite di vario genere, che sicuramente non vanno a vantaggio della popolazione meridionale: negli ultimi anni, infatti, il residuo fiscale del Nord è salito, mentre la

produttività del Sud è diminuita, nonostante i maggiori trasferimenti. E questo costituisce un grave danno per tutti. Bisogna dunque «cambiare registro», e per farlo occorre dare piena attuazione a principi innovativi introdotti dal d.d.l., nel merito dei quali vorrei ora brevemente entrare.

Il primo principio è costituito dal passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard: il costo standard è il costo del servizio, mentre la spesa storica è il costo del servizio più il costo dell'inefficienza.

Il secondo principio è quello della perequazione, che si realizza garantendo il finanziamento della sanità, dell'assistenza e dell'istruzione, funzioni che rappresentano più del 90% del bilancio regionale, secondo il criterio del costo standard ed entro un tempo congruo. Per le funzioni che non sono riconducibili alla sanità, all'assistenza e all'istruzione, ad esempio i trasporti, la perequazione avviene invece grazie al criterio della capacità fiscale, e in questo caso il risparmio di risorse da parte del Nord sarà ancora più consistente.

Il terzo principio chiave è costituito dalla cancellazione e dalla fiscalizzazione dei trasferimenti: in pratica i trasferimenti vengono cancellati, e al loro posto viene calibrata un'autonomia impositiva tale da comprendere tutto l'ammontare dei finanziamenti. Tale principio valorizza al massimo grado l'autonomia regionale (che era invece fortemente limitata all'interno del testo redatto dal governo Prodi), poiché prevede un insieme di gettiti derivati da compartecipazioni, o meglio da aliquote riservate (su IVA, IRPEF, eccetera), analogo a quello previsto dal modello spagnolo, dove vi è una quota dell'IRPEF (circa il 30%) che è manovrabile dal punto di vista normativo; in altri termini, questa quota è un tributo ceduto che viene gestito a livello locale manovrando su agevolazioni, deduzioni e su speciali agevolazioni. Questo insieme di tributi incarna la vera differenza fra il testo attuale e quello del governo Prodi, ovverosia la possibilità di fare vera concorrenza fiscale. In Veneto è stato condotto uno studio da cui è risultato che l'abolizione dei trasferimenti vincolati (quelli che andrebbero poi gestiti attraverso bandi) permetterebbe di abbassare la pressione fiscale sulle imprese o sulle persone di diversi punti. Ciò significa che la logica della detassazione mirata permette di valorizzare veramente, ovverosia in modo non burocratico, le risorse presenti sul territorio, lasciando i soldi in tasca alle imprese (razionalizzando la spesa si potrebbe addirittura azzerare l'IRAP) e sviluppando un meccanismo di reale concorrenza fiscale. Si tratta di una sfida importantissima: la leva fiscale può diventare uno strumento di politica economica a livello regionale, e questo, secondo me, è un cambiamento straordinario.

Il quarto principio prevede che le Regioni devono poter decidere l'aliquota sui tributi autonomi derivati (ad esempio l'IRAP), nei limiti massimi di incremento previsti dalla legge statale (ci sarebbe quindi un tetto massimo, ma non un tetto minimo), mentre oggi una Regione non potrebbe, anche volendo, tenere in considerazione, ad esempio, i carichi familiari, poiché lo Stato impedi-

sce un tale uso dell'addizionale (un single paga la stessa addizionale di un padre di famiglia con dieci figli). Anche a livello europeo, la sentenza della Corte di Giustizia del 2006 in materia di fiscalità territoriale agevolata nelle Azzorre e quella del 2008 sull'autonomia dei Paesi Baschi hanno di fatto riconosciuto la possibilità di introdurre misure di fiscalità di vantaggio a livello regionale. L'importante, comunque, è che ci sia un modello di federalismo fiscale, e il d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri rappresenta proprio un elemento cardine di siffatto modello.

Il quinto principio, infine, è rappresentato dal premio ai virtuosi e della penalizzazione per gli inefficienti. Introducendo questo principio si rivoluziona davvero l'intero sistema: esso afferma infatti che se un ente locale conduce una politica efficace dal punto di vista del bilancio, riceve in premio una maggiore autonomia (nello specifico, ha a disposizione un'aliquota più alta); se invece non rispetta i vincoli, ha un'autonomia limitata (non può effettuare spese discrezionali, subisce il blocco delle assunzioni ecc., fino a misure come il fallimento politico, introdotto per gli amministratori pubblici: un sindaco che porta un Comune al dissesto è assimilato a un imprenditore che fallisce. Come l'imprenditore che fallisce non può rifare subito l'imprenditore, così un politico che porta al dissesto un Comune non può più ricandidarsi).

Questi principi, se considerati in modo attento, sono tutt'altro che generici: sono anzi innovativi, rivoluzionari, come rivoluzionario è il fatto che si introduca la possibilità di rimodulare i flussi di perequazione dei Comuni attraverso un intervento regionale, o che ci sia una maggiore autonomia per i Comuni che si fondono. Nel caso francese, ad esempio, la *taxe professionnelle*, che i Comuni potevano gestire con maggiore autonomia solo se raggiungevano certe dimensioni, è stato l'unico modo con cui si è riusciti a ottenere la riduzione dei Comuni di piccole dimensioni.

Vorrei infine sottolineare l'importanza della condivisione di questi principi anche da parte di alcuni componenti dell'opposizione, come avvenuto nel corso dell'ultima riunione dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà.

L'attuazione dell'art. 119 Cost.

ANTONELLO TURTURIELLO

Direttore funzioni specialistiche Rapporti interregionali, Regione Lombardia

Nel mio intervento non entrerò nel dettaglio dei principi e dei meccanismi del d.d.l. sul federalismo fiscale, già tratteggiato da Luca Antonini. Vorrei però sottolineare un principio che non è stato sufficientemente rimarcato, quello che afferma che le capacità fiscali esistenti prima della perequazione non devono risultare alterate, nel loro ordine di graduatoria, una volta effettuata la perequazione. Ad esempio, la Lombardia, che è la regione che possiede la capacità fiscale procapite più alta a livello nazionale, rimarrebbe tale anche dopo la perequazione, mentre la Calabria, che è la regione con la capacità fiscale procapite più bassa, resterebbe all'ultimo posto. Ovviamente la differenza, la forbice, fra le rispettive capacità delle diverse Regioni si ridurrebbe, ma non se ne altererebbe l'ordine complessivo. È una cosa banale, un principio di buon senso (che è presente, ad esempio, nel sistema costituzionale tedesco), che non abbiamo fatto fatica a far approvare a tutte le Regioni, all'unanimità.

Al contrario, lo sforzo di sintesi che, con grande senso di responsabilità, si è tentato di effettuare nel percorso di costruzione dell'architettura del d.d.l. (sia sui tavoli della Conferenza Stato-Regioni, sia sui tavoli meno formali nei quali si è cercato di costruire l'impianto della delega), è stato soprattutto quello di non trascurare il dato oggettivo caratteristico della finanza pubblica territoriale italiana, ovvero sia il dato della composizione delle entrate sul territorio: in Italia, laddove c'è una spesa pubblica maggiore, c'è un prelievo fiscale minore. Era quindi inevitabile che ci sarebbe stato bisogno di un fondo perequativo, e la refrattarietà di alcune zone del Paese a aderire a un progetto di delega forte passava proprio per questo snodo.

Come si è tentato di superare questa refrattarietà? Individuando due differenti modalità in base alle quali discriminare le funzioni finanziate a costo standard e le altre funzioni. Relativamente alle prime, l'interesse principale è che siano erogate in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale: in questo caso, quindi, l'art. 119 Cost., che stabilisce nella capacità fiscale l'unico *driver* sul quale calcolare la corrispondenza fra entrate e spese, è stato giustamente sfumato a favore del criterio del costo efficiente. Le altre funzioni vengono invece finanziate unicamente a capacità fiscale, sostituendo nuovamente il criterio della spesa storica, il quale implica un forte tasso di inefficienza (come gli esempi presentati da Luca Antonini evidenziano in maniera piuttosto chiara).

A tale riguardo occorre notare come inizialmente il testo fosse declinato in senso molto regionalista, nel senso che stabiliva che tutte le risorse previste dal bilancio dello Stato per i trasferimenti alle Province e ai Comuni (parliamo di 16 miliardi di Euro) fossero in prima istanza trasmesse alle Regioni, che a loro volta si sarebbero poi occupate di distribuirle sul territorio con modalità di attribuzione

che, entro criteri definiti a livello nazionale, avrebbero però potuto essere cambiate dalle Regioni stesse, con un alto grado di flessibilità (e, ovviamente, d'intesa con la Conferenza delle Autonomie e con gli interlocutori delle autonomie territoriali); in particolare l'ammontare delle risorse poteva essere, in quota parte, fiscalizzato.

È chiaro che, dal punto di vista dei Comuni e delle Province, tutto ciò poteva essere banalmente visto come una semplice traslazione della responsabilità dell'erogazione dei trasferimenti, da un sistema di finanza derivata centrato sul Ministero degli Interni a un sistema di finanza derivata centrato sulle Regioni, con gli stessi scarti di efficienza che Luca Antonini ha messo prima in evidenza: in alcune aree del Paese questa traslazione nella responsabilità non veniva percepita come una criticità, mentre in altre aree essa poteva essere avvertita come criticità in maniera più forte (e forse in questa chiave di lettura il fatto che ANCI e UPI siano strutture nazionali ha avuto un certo peso).

Il lavoro di sintesi effettuato insieme al sistema delle autonomie e ai Ministeri della Semplificazione, delle Regioni e dell'Economia ha fatto sì che il testo abbia mantenuto inalterati sia i criteri stabiliti a livello nazionale, sia la flessibilità del livello regionale nella distribuzione delle risorse sul territorio.

In sostanza credo che la chiave di lettura tramite cui rappresentare il potenziale risultato finale del federalismo fiscale («potenziale» perché oggi siamo giunti soltanto all'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di una delega che dovrà poi passare in Parlamento ed essere tradotta in decreti legislativi) sia quella della responsabilità: simmetria tra responsabilità di prelievo e responsabilità di spesa, responsabilità nell'uso delle risorse rispetto al territorio (ovverosia la territorialità deve orientare sia il prelievo sia la spesa) e responsabilità nella governance del territorio e della Pubblica amministrazione. Ci troviamo di fronte all'esigenza di assumerci una responsabilità di prelievo, una responsabilità nell'utilizzo delle risorse e una responsabilità nell'esercizio delle relazioni con il sistema degli Enti locali e delle autonomie (l'esempio del modello perequativo insito nella delega rappresenta proprio una declinazione di questo salto che dobbiamo compiere nell'interlocuzione con il sistema delle autonomie). E la responsabilità (soprattutto quella nell'uso delle risorse) è, a mio avviso, l'elemento fondamentale in grado di caratterizzare la nuova statualità.

Vorrei concludere con un invito: proviamo a esercitare alcuni dei principi contenuti nella delega, e in particolare la possibilità di declinare un patto di stabilità a livello territoriale. Infatti, già con il d.l. 112/2008, convertito nella legge finanziaria 2008 (l. 133/2008) è stata introdotta nella normazione ordinaria la possibilità di declinare il patto di stabilità a livello non dei singoli enti, ma dell'intero territorio. In tal modo si è introdotto un elemento di flessibilità per i vari enti, e al tempo stesso si è aumentato il livello di responsabilità delle Regioni nelle relazioni con gli Enti locali. Il piccolo contributo che sapremo dare, ancor prima che la delega diventi legge, favorirà un percorso di attuazione di questa architettura e di queste politiche.

L'attuazione dell'art. 116.3 Cost.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università «La Sapienza» di Roma

Vorrei proporre una riflessione sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost. in stretto collegamento con il titolo del seminario di oggi: «Verso una nuova statualità». Il tema della nuova statualità ricomprende, infatti, quattro questioni che, a mio avviso, investono strettamente il contenuto dell'art. 116.3: la crisi degli Stati nazionali, che in Europa è assolutamente evidente; lo sviluppo dell'Unione europea, che, nonostante le difficoltà politiche, sta progressivamente emergendo (soprattutto in questi giorni con la crisi finanziaria); la sussidiarietà; la competizione fra territori. Con il termine «territori» intendo le articolazioni di tutti quegli Stati dell'Unione europea dotati di livelli politici regionali con una responsabilità politica, anche se non legislativa: quindi non solo Paesi come la Germania e l'Austria, ma anche Francia e Polonia, per un totale di circa 300-350 milioni di abitanti sui 450 milioni dell'intera Unione europea.

La conseguenza naturale della combinazione di questi quattro temi è, a mio parere, l'idea della diffusione delle specialità, che è contenuta a livello teorico all'interno dell'art. 116.3. Tale comma può essere, infatti, la chiave di volta, a livello teorico generale, per superare la distinzione fra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, fissata dagli art. 115 e 116 Cost. A mio avviso quella delle Regioni a statuto speciale è una tematica del secondo dopoguerra, ormai superata, legata a un momento storico in cui l'Italia e l'Europa uscivano da una crisi e le Regioni non erano ancora operative. A questa rigida distinzione io vorrei opporre l'ipotesi della diffusione di specialità, cioè l'idea che la differenziazione dei poteri e delle funzioni corrisponda alla reale differenziazione che c'è, nei fatti, fra le diverse entità regionali. E questo non allo scopo di aumentare le differenze fra le varie Regioni (a ridurre le differenze ci pensano infatti i meccanismi di perequazione), ma per permettere a ogni Regione di «correre laddove è in grado di correre».

La concreta declinazione dell'art. 116.3 Cost. pone ovviamente una serie molto complicata di problemi. Il primo problema riguarda le procedure: nel corso della precedente legislatura, Regione Lombardia si è battuta fino in fondo a sostegno della tesi secondo cui l'art. 116.3 non richiede una legge-quadro che ne definisca le procedure a livello nazionale, ipotizzata invece, con un chiaro scopo politico, dal governo Prodi. A mio avviso, la soluzione procedurale va ricercata all'interno dello stesso art. 116.3, attraverso la conferma del meccanismo seguito sino a ora: iniziativa della Giunta Regionale, conferma in Consiglio regionale, richiesta di apertura di tavoli per un accordo fra Regione e Stato, legge statale di recepimento.

Ciò su cui ho provato a ragionare, poi, anche nel corso di alcuni incontri tenutisi in IRer e in Regione, è stata la possibilità di costruire, all'interno del meccanismo di attuazione dell'art. 116, uno strumento simile a quello delle commissioni paritetiche fra Stato e Regioni a statuto speciale. Anche gli statuti speciali, infatti, sono basati su di una suddivisione per materie delle potestà legislative, ma la loro attuazione è delegata a norme emanate e approvate dalle commissioni paritetiche, che definiscono nel dettaglio, per ogni materia, gli aspetti da trasferire, quelli da mantenere e le rispettive funzioni. A mio avviso occorre capire se sia possibile introdurre un meccanismo di questo tipo all'interno non tanto e non solo della procedura di partenza dell'art. 116.3 Cost., ma soprattutto del suo meccanismo di attuazione: bisogna analizzare concretamente il contenuto di quelle etichette che vogliamo trasferire.

Peraltro, se si riuscisse a costruire e a perfezionare un simile meccanismo, esso potrebbe costituire un esempio anche per l'attuazione dell'art. 117 Cost. L'art. 116.3 parla, infatti, di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti alle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117», che riguardano materie relativamente alle quali il problema non è solo quello delle risorse, ma anche quello dello sganciamento dai vincoli della legislazione statale e della riorganizzazione dell'attività regionale al di fuori di essi.

Il secondo problema, piuttosto consistente, verte invece sui contenuti: l'art. 116.3 Cost., come del resto tutta la Costituzione, anche dopo la riforma del Titolo v, ragiona infatti su etichette di potestà legislativa, un meccanismo che purtroppo non riusciamo a superare. Ma i sette anni trascorsi dalla riforma introdotta dalla l. cost. n. 3/2001 hanno dimostrato, senza alcuna possibilità di dubbio, che le etichette non servono a nulla: la suddivisione per materie delle potestà legislative e normative fra enti superiori e inferiori (ad esempio fra Stato e Regioni, o negli Stati federali o all'interno dell'Unione europea) deve poi essere sostanziata attraverso procedure. Altrimenti si rischiano continui contenziosi, che si cercano di superare con risoluzioni, talvolta anche casuali e imprecise, della Corte Costituzionale. Ma spesso Stato e Regioni non si fidano di quanto stabilisce la Corte: preferiscono sedersi attorno a un tavolo, trattare e accordarsi sulla definizione dei confini della materia in questione.

Il terzo problema è quello dell'attuazione del terzo comma dell'art. 116 secondo i principi dell'art. 119 Cost. L'art. 116.3 contiene, infatti, la precisazione «sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119»: sul piano dell'interpretazione formale, si fa dunque riferimento ai principi contenuti nell'art. 119, e non ai principi della futura legge di attuazione dell'art. 119. In particolare, il principio dell'art. 119 che rileva a questo proposito è quello, contenuto nel quarto comma, della congruità fra risorse e funzioni, che noi decliniamo secondo il criterio del costo standard. Tale principio, il cardine attorno a cui si struttura tutto l'art. 119, afferma che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai

commi precedenti consentono [...] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Quindi, sul piano dell'interpretazione formale del testo costituzionale, l'attuazione dell'art. 116.3 e dell'art. 119 devono procedere di pari passo, poiché sulla base del principio della congruità risorse-funzioni è possibile individuare ex ante quali funzioni vengono trasferite e come si finanziano.

L'ultimo problema, infine, è costituito dal fatto che le funzioni richieste ex art. 116.3 non possono essere finanziate con la perequazione, ma devono essere finanziate dalle Regioni con risorse proprie, ovverosia con compartecipazioni e tributi regionali. Ma allora le Regioni che non dispongono di risorse proprie possono accedere all'attuazione dell'art. 116.3? A mio avviso, da un punto di vista teorico generale, no; in tal modo però si restringerebbe troppo l'attuazione dell'articolo: si rischierebbe molto probabilmente di poterla effettuare solo in Lombardia.

L'attuazione dell'art. 116.3 Cost.

LUCA DAINOTTI

Direttore centrale Affari istituzionali e legislativi, Regione Lombardia

Vorrei innanzitutto presentarvi, in maniera sinottica, le richieste di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» avanzate da tre Regioni. Non dobbiamo infatti dimenticare che, se è vero che in questo percorso la Lombardia è partita per prima, essa tuttavia non è rimasta sola: altre due Regioni, Piemonte e Veneto, si sono aggiunte nella rivendicazione di nuove forme di autonomia, e in questo momento si trovano, per quanto riguarda lo stato del procedimento, più o meno al nostro stesso livello.

Queste tre regioni rappresentano un terzo della popolazione italiana (circa 20 milioni di abitanti), e qualcosa in più rispetto al PIL nazionale. E, se per un momento riuscissimo a prescindere dalla maggioranza politica che le governa e anche dalla figura mediatica dei tre Governatori, potremmo cogliere l'importanza del fatto che tre realtà siffatte «bussino alla porta» del Governo chiedendo maggiori forme di autonomia: se un terzo dell'Italia chiede nuove forme di autonomia, certamente la questione non è più la stessa.

La Lombardia ha richiesto ulteriori forme di autonomia in 12 materie, il Piemonte in 6 e il Veneto addirittura in 14, evidenziate nella tabella seguente (tab. 1).

Per il Veneto sono in corsivo quelle materie sulle quali nessuna delle altre due Regioni ha avanzato richiesta di maggiore autonomia, mentre per la Lombardia sono poste in grassetto le materie di interesse prioritario. Dopo l'entrata in carica del governo Berlusconi, Regione Lombardia ha riconsiderato le materie più rilevanti, affiancando alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla tutela dei beni culturali e all'organizzazione della giustizia di pace anche le infrastrutture, la tutela della salute e l'istruzione (originariamente non prevista nella delibera del Consiglio regionale), iniziando una riflessione anche sul tema della sicurezza (che non rientra in senso stretto fra le materie interessate dall'art. 116.3 Cost., ma che rimanda anch'esso alla possibilità di declinare diversamente potestà, poteri e funzioni delle Regioni).

Mi ricollego quindi a quanto detto, in merito all'attuazione degli art. 116-119 Cost., da Beniamino Caravita, il quale ricordava come Regione Lombardia abbia sempre ritenuto non necessaria una legge procedurale per l'attuazione dell'art. 116.3. E difatti infrastrutture, tutela della salute e istruzione sono tre materie nelle quali c'è un acceso contenzioso fra Stato e Regione Lombardia: sulle infrastrutture è stata impugnata la l.r. 15/2008 (che abbiamo corretto di recente: vedremo se il Governo accetterà la nostra richiesta di ritirare il ricorso alla Corte Costituzionale in virtù di queste modifiche), sulla tutela della salute siamo in un periodo di relativa

Tabella 1

Lombardia D.C.R. n. 367 del 03-04-2007	Piemonte D.C.R. n. 209-34545 del 29-07-2008 D.G.R. n. 1-9588 del 15-09-2008	Veneto D.C.R. n. 98 del 18-12-2007
1. tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	1. beni paesaggistici e culturali	1. <i>istruzione</i>
2. tutela dei beni culturali	2. infrastrutture	2. <i>tutela della salute</i>
3. organizzazione della giustizia di pace	3. università e ricerca scientifica	3. tutela e valorizzazione dei beni culturali
4. organizzazione sanitaria	4. ambiente	4. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
5. ordinamento della comunicazione	5. organizzazione sanitaria	5. <i>potere estero della Regione</i>
6. protezione civile	6. previdenza complementare e integrativa, limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze	6. organizzazione della giustizia di pace
7. previdenza complementare		7. tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e integrativa
8. infrastrutture		8. ordinamento della comunicazione
9. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi		9. previdenza complementare e integrativa
10. università: programmazione dell'offerta formativa e delle sedi		10. protezione civile
11. cooperazione transfrontaliera		11. infrastrutture
12. casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale		12. casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
13. istruzione		13. <i>governo del territorio</i>
14. sicurezza		14. <i>lavori pubblici</i>

quiete (è stata impugnata solo la legge 120/2007, che riguarda l'intramoenia), mentre sull'istruzione c'è un contenzioso significativo (con un tavolo aperto, però, sia in virtù di recenti interventi normativi statali sia in virtù di una nostra disponibilità a modificare la l.r. 19/2006 e a trovare un accordo con il Governo).

Occorre allora cercare di comprendere le ragioni per le quali queste Regioni, e in particolare la Lombardia, domandano tali forme differenziate di autonomia: non per un'astratta rivendicazione di potestà e di competenze, ma per dare ri-

sposte adeguate, più qualificate e meno onerose, ai cittadini e alle imprese, garantendo impatti più efficaci ed economie di produzione dei servizi nel rispetto dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale e di semplificazione (finalità che ritroviamo esplicitamente negli atti con cui la Giunta e il Consiglio regionale hanno incaricato il Presidente di negoziare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con il Governo). Regione Lombardia, quindi, vuole si ricordare il proprio ruolo nevralgico in ambito socio-economico, ma a beneficio dell'interesse della collettività nazionale, affermando un federalismo che premi i comportamenti virtuosi e al contempo sostenga le situazioni di reale svantaggio.

Inoltre, come è stato sottolineato sempre da Beniamino Caravita, il problema delle etichette è fondamentale: bisogna rendersi conto di come non abbia alcun senso rivendicare in senso astratto una potestà ulteriore su una determinata materia, senza capire di che cosa concretamente si stia parlando, che cosa ci sia realmente all'interno di tale materia. Altrimenti il rischio è quello di accendere un contenzioso presso la Corte Costituzionale, in merito al quale essa decide poi volta per volta, caso per caso, unicamente in relazione all'entità degli interessi in gioco.

Con i colleghi della Direzione Generale Ambiente, pertanto, attraverso un lavoro di approfondimento tecnico, abbiamo identificato, all'interno della tematica ambientale, alcune macro-funzioni relativamente alle quali Regione Lombardia potrebbe richiedere la potestà di determinare pienamente caratteristiche tecniche obbligatorie e requisiti di rendimento, limitando la portata delle discipline statali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi complessivi: qualità dell'aria, demanio idrico, gestione dei rifiuti, settore energetico, risarcimento dei danni ambientali, difesa del suolo, procedure di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) sulle opere e sugli impianti di interesse regionale, paesaggio e parchi (penso, ad esempio, alla governance del fiume Po).

Quest'ultimo punto è particolarmente interessante, e merita un piccolo approfondimento: tre delle regioni maggiormente interessate dal Po sono proprio quelle Regioni che promuovono richieste di ulteriori forme di autonomia, ossia Lombardia, Piemonte e Veneto. E in nessun altro bacino italiano sussistono problematiche di impatto ambientale, di approvvigionamento delle risorse idriche, di governance degli Enti locali (decine di province, centinaia di comuni) paragonabili a quelle che interessano il Po. Questo esempio ci suggerisce allora di guardare all'attuazione dell'art. 116.3 Cost. utilizzando come metro non tanto le materie, e forse neanche le funzioni, ma i singoli progetti, le esigenze concrete.

Nella negoziazione con il governo Prodi sull'attuazione dell'art. 116.3 si era arrivati a riconoscere la validità del percorso impostato da Regione Lombardia, sino a un compiuto accordo sul procedimento, sottoscritto dal presidente Prodi e dal presidente Formigoni, che dava un quadro di criteri per approfondire le materie e per portarle, dopo un'istruttoria tecnica, al tavolo politico. Ora siamo in attesa che il tavolo di negoziazione si riapra.

Lavori di gruppo

Presentazione dei lavori di gruppo

STEFANO DEL MISSIER

Direttore generale IReF

I lavori di gruppo, dedicati ad ambiente, doti, imprese, politiche sociali, sanità e territorio, rappresentano il momento di confronto per individuare strumenti sempre più adeguati di governance, alla luce di quanto:

- maturato nel percorso formativo dell'ultimo anno;
- individuato come linea strategica di fondo dal Presidente Formigoni nel suo intervento;
- emerso nelle relazioni introduttive del seminario.

I temi individuati verranno approfonditi, nella prima parte, da una relazione introduttiva e dagli interventi di alcuni qualificati *discussant*; mentre nella seconda parte tutti i partecipanti sono chiamati a intervenire attivamente nel dibattito, al fine di individuare, per ciascuna delle questioni poste, le linee di sviluppo del percorso di policy, che verranno presentate e discusse nella sessione plenaria conclusiva.

Gruppo «Ambiente»*

MARCO CARERI

Esperto di programmazione strategica e di sistemi organizzativi nella Pubblica amministrazione

BEATRICE ZAMBIASI

Direttore Parco Alto Garda Bresciano

Il contesto di riferimento

Il concetto di ambiente ha subito nel corso del tempo una profonda evoluzione, acceleratasi in questi ultimi decenni di particolare attenzione ai temi riguardanti la tutela delle risorse naturali e lo sviluppo sostenibile. Da fattore esterno, statico e produttore di vincoli e limiti, l'ambiente sta diventando sempre più un elemento dinamico e interno alle politiche.

L'ambiente può costituire un'opportunità di sviluppo e quindi un fattore di competitività, in società tecnologicamente avanzate e con cittadini disposti a riconoscerne il valore, anche in termini monetari.

Parallelamente si è andata quindi affermando una tendenza ad allargare la responsabilità riguardo all'ambiente, passando da una logica di competenza di pochi a una coscienza diffusa, con la conseguente attenzione ai processi di produzione della conoscenza, sempre più condivisi e partecipati.

Ed è proprio da questi innovativi principi che nascono i tratti distintivi delle politiche lombarde degli ultimi anni in quest'area:

- trasversalità: dall'avvio dell'VIII Legislatura è stata sottolineata la trasversalità delle tematiche della sostenibilità e della compatibilità ambientale per uno sviluppo competitivo, che interessano di fatto pressoché tutte le aree di azione della Regione;
- governance: il processo di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, seppure tra difficoltà e contraddizioni, ha spinto sempre più la Regione Lombardia a interpretare il proprio ruolo in termini di governance multilivello e multisettore (e in questo senso vanno lette anche le richieste connesse all'attuazione dell'art. 116.3 Cost.);

* Il gruppo di lavoro «Ambiente» è stato coordinato da *Marco Careri*. Relazione introduttiva di *Marco Careri*; discussant: *Ugo Arrigo*, professore associato di Economia pubblica, Università degli Studi di Milano-Bicocca; *Sergio De Sanctis*, Direttore generale Gastec Vesta – CTS Qualità dell'ambiente; *Roberto Pretolani*, professore ordinario di Economia ed estimo rurale, Università degli Studi di Milano e *Giulio Maria Salerno*, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Macerata.

- valorizzazione: nel quadro della salvaguardia della qualità dell'ambiente, la Regione ha perseguito una strategia di piena valorizzazione sia dell'ambiente, sia delle risorse presenti sul territorio;
- sostenibilità: alla luce dei principi guida delle politiche ambientali comunitarie, Regione Lombardia ha orientato le proprie attività per la sostenibilità ambientale, attraverso la promozione delle considerazioni ambientali all'interno delle politiche di sviluppo e il coinvolgimento diretto di tutti gli attori pubblici e privati.

Le questioni poste

La Regione può assumere un ruolo decisivo per traghettare la Lombardia verso un modello di sviluppo in cui l'ambiente diviene un elemento positivo essenziale per il futuro della persona e della società. In questa prospettiva, la scelta istituzionale di un modello statale basato sulla sussidiarietà può favorire anche l'innovazione nella strumentazione di intervento in materia ambientale, facilitando l'uso di strumenti flessibili (programmazione negoziata, accordi volontari ecc.)?

In tema di tutela dell'ambiente e del territorio, Regione Lombardia ha elaborato un cambiamento culturale di approccio, che ha inciso anche sulla sostanza dell'attività legislativa e di governo e ha portato a richiedere maggiori spazi di autonomia ai sensi dell'art. 116, c. 3 della Costituzione. Quali sono i possibili sviluppi in merito all'ampliamento delle competenze, e quali i vantaggi che ne potranno derivare per i cittadini e per il territorio lombardi?

Le politiche ambientali non possono che essere trasversali, per via delle diffuse correlazioni esistenti fra diversi settori e competenze. Siamo di fronte a un periodo di profonda innovazione non solo nella politica ambientale (se ha ancora senso parlare di politica ambientale *tout court*), ma anche di politiche «settoriali» con profondi riflessi in materia ambientale. La politica agricola regionale, uscita dall'esperienza della PAC, sembra intravedere il suo ruolo futuro nello sviluppo di un nuovo modello di agricoltura multifunzionale: *colture food e non food* (agri-energia), turismo, cultura del territorio, ambiente, tutela e conservazione territoriale e paesaggistica. Quali sono i possibili benefici e contributi alla politica ambientale regionale di questa nuova agricoltura?

Il cittadino percepisce una strettissima relazione fra ambiente e salute ed è spesso il soggetto passivo di una comunicazione, se non errata, sicuramente lacunosa, sulle realtà scientifiche e tecniche sottostanti le decisioni legislative e governative in tema ambientale. La comunicazione si rivela quindi un aspetto essenziale per concorrere a sostenere l'azione di Regione Lombardia e per porre

all'attenzione del cittadino una visione complessiva e non parcellizzata delle azioni per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo. Il sistema dei controlli può trasformarsi da un mero strumento sanzionatorio in un metodo di misura dei risultati delle politiche regionali, e in una fonte di dati per una comunicazione al cittadino trasparente e autorevole?

Alcune considerazioni di fondo

L'ambiente è un tema trasversale, che si declina come:

- elemento dinamico e interno alle politiche;
- opportunità di sviluppo e fattore di competitività.
- Passaggio da una logica di conservazione a una logica di gestione e sviluppo (ad esempio: parco come luogo di attività).
- Allargamento della responsabilità ambientale passando da una logica di competenza di pochi a competenza diffusa.
- Sostenibilità non solo ambientale ma anche sociale.

Le principali questioni emerse

Tra le questioni emerse si segnalano in particolare i seguenti aspetti:

- Competenze ambientali: in Regione Lombardia sono suddivise in tre Direzioni generali, ma la trasversalità del tema coinvolge tutta una serie di altri soggetti del sistema e del territorio. Appare quindi opportuno operare di conseguenza.
- Acqua: è necessaria una politica di integrazione.
- L'evoluzione della concezione dei controlli come conseguenza di responsabilità, ad esempio puntando più sull'aspetto sanzionatorio dal punto di vista amministrativo e pecuniario e agganciando le sanzioni alla contabilità ambientale.
- Governance: occorre individuare modalità di condivisione di obiettivi e di coinvolgimento nel lavoro di tutti i soggetti del territorio.
- Sussidiarietà e assetti istituzionali:
 - verso l'alto, la questione della regolazione (cioè la convinzione della necessità di strumenti, di regolamenti, del rispetto delle regole);
 - verso il basso, una nuova fisionomia dei sistemi territoriali locali (cioè non solo risorse ma soggetti attivi).
- Attuazione art. 116.3 Cost.: è importante:
 - conoscere lo stato dell'arte e i possibili ulteriori strumenti e/o meccanismi innovativi per la devoluzione delle competenze;

- verificare i costi che comporterebbe la devoluzione di ulteriori competenze.
- Agricoltura: è diventata sistema quando alcune criticità si sono rivelate risorse, quando cioè i vincoli hanno obbligato a innovare.

Le linee di sviluppo

Le possibili linee di sviluppo del percorso di policy emerse dalla discussione sono di seguito sintetizzate per macrotema.

L'ambiente, per la sua complessità e trasversalità, meglio si presta a politiche di accordi cooperativi; quindi: norme come conseguenza di un accordo, nuove modalità di lavoro comune con il sistema regionale, strumentazione di gestione unitaria, armonizzazione degli impatti sui territori, allineamento delle competenze e delle responsabilità.

La trasversalità richiede strumenti di gestione e di comunicazione unitari, quali:

- bilancio regionale ambientale, in quanto strumento di orientamento e controllo delle politiche, comunicazione dei risultati e coinvolgimento dei cittadini;
- estratto conto ambientale, come strumento di comunicazione periodica ai cittadini sullo stato della propria ricchezza ambientale.
- evoluzione della concezione dei controlli come conseguenza di responsabilità, ad esempio puntando più sull'aspetto sanzionatorio dal punto di vista amministrativo e pecuniario e agganciando le sanzioni alla contabilità ambientale.

Gruppo «Dote»*

LORENZA VIOLINI

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano
CTS Famiglia e solidarietà sociale

ROBERTO ALBONETTI

Direttore generale Istruzione formazione e lavoro, Regione Lombardia

Il contesto di riferimento

Con l'espressione «dote» si intende l'intuizione/sperimentazione avviata in Regione Lombardia sintetizzabile come il trasferimento anticipato alle famiglie di risorse monetarie della spesa che verrebbero erogate altrimenti in servizi. In altre parole, si tratta dell'ipotesi che l'insieme della spesa sociale erogata ai fornitori (lato offerta), come rimborso del servizio corrisposto, venga assegnata alle famiglie (lato domanda) in forma di anticipo.

In termini generali, l'ipotesi presenta caratteri rivoluzionari rispetto al tradizionale schema delle politiche sociali. Si tratta, infatti, di passare da una logica di «spesa» sociale, a una logica di «investimento» sociale. Assegnare le risorse a) in anticipo e b) alla domanda, significa scommettere sulla responsabilità delle famiglie e sulla loro capacità di scelta e di programmazione.

L'intuizione è stata sviluppata a partire dal 2007 e verificata innanzitutto nel sistema dell'istruzione, dove, grazie al buono scuola, era già stato consolidato un primo livello di quasi-mercato, in cui enti pubblici e privati competono per aggiudicarsi l'utenza, la quale accede a questi servizi tramite un finanziamento pubblico.

Per realizzare la dote, il sistema dei buoni scuola si è evoluto in un unico finanziamento diretto, assegnato al singolo individuo. L'erogazione non avviene più a posteriori, ma nel momento in cui si effettua la scelta della scuola, ad esempio nella prima metà dell'anno in cui si entra in un ciclo scolastico.

Il sistema è stato poi esteso a tutte le politiche che vengono attuate a sostegno dello sviluppo del capitale umano (istruzione, formazione professionale,

* Il gruppo di lavoro «Dote» è stato coordinato da *Alessandro Colombo*, Direttore della ricerca IReR. Relazione introduttiva di *Lorenza Violini*; discussant: *Guido Bardelli*, avvocato amministrativista – CTS Politiche per la casa e condizione abitativa; *Giorgio Fiorentini*, Professore associato di Economia aziendale e management dell'impresa sociale, Università Bocconi – CTS Famiglia e solidarietà sociale e *Giuseppe Porro*, Professore associato di Politica economica, Università degli Studi di Trieste.

servizi per il lavoro). La dote nel settore dell'istruzione diviene quindi l'insieme di risorse, in denaro e servizi, riservato alla persona perché stabilisca, mantenga e rafforzi le relazioni che tengono vivo, sviluppano e valorizzano al meglio il suo capitale umano.

In sintesi, libertà, responsabilità e fiducia sono i principi su cui si fonda la dote, che non è solo un conferimento di denaro da parte dell'ente di governo, ma un concreto sostegno alla singola persona, nel contesto delle relazioni sociali che la contraddistinguono.

Le questioni poste

La dote insiste sul lato della domanda e non – come avveniva tradizionalmente anche in Lombardia – sul lato dell'offerta. Quali cambiamenti innesca questa nuova prospettiva nelle forme di organizzazione e di esercizio delle policy?

La dote, ponendosi nella logica dell'«investimento», spinge all'integrazione delle offerte. Quali problemi e quali opportunità possono essere individuati?

La logica della dote assegna un ruolo decisivo non solo alla libera scelta delle persone/famiglie, ma anche alla responsabilità e alla capacità progettuale personale e sociale. Quali condizioni diventano necessarie per accompagnare adeguatamente questa responsabilità?

A quali settori dell'azione regionale può già essere estesa, anche solo in via sperimentale, la logica della dote?

Le principali considerazioni emerse

La dote non rappresenta tanto uno «strumento» – una soluzione tecnica replicabile/ adattabile a tutte le situazioni – quanto un metodo: anzi, per certi versi il metodo tipico di una gestione dell'Amministrazione pubblica ispirata alla sussidiarietà.

Il metodo consiste nel riconoscere (non solo sul piano culturale, ma anche organizzativo) il primato della persona: «il desiderio che la anima e le opere che liberamente costruisce», come ricordato dal presidente Formigoni nel 2007 (Seminaro di Villa Torretta).

Assegnare risorse a) in anticipo e b) alla domanda significa porre al centro il destinatario del bisogno, assumendosi il rischio di legare l'efficacia della policy alla capacità di sostenere la sua responsabilità.

In quanto «metodo», la dote si attua, quindi, anche attraverso strumenti (nell'esperienza della dote scuola, ad esempio, il buono scuola e il buono servizi per la scuola), ma questi sono per loro natura contingenti e mutabili.

Le caratteristiche della dote, così come emergono dalle sperimentazioni effettuate in Regione sino a ora, possono essere sintetizzate in:

- integrazione (e ottimizzazione) delle risorse;
- erogazione/messa a disposizione anticipata delle risorse ai destinatari (persona o famiglia);
- preferenza per il sostegno alla domanda, piuttosto che all'offerta;
- libertà di scelta dei servizi e accompagnamento (da parte di un soggetto terzo rispetto agli erogatori) come sua condizione;
- semplificazione amministrativa e facilitazione all'accesso da parte dei cittadini, attraverso la completa informatizzazione delle procedure.

Le linee di sviluppo

Questioni e possibili linee di sviluppo emerse dalla discussione sono di seguito sintetizzate per area di riferimento.

Casa

Per quanto riguarda le politiche abitative, la dote deve privilegiare l'affitto o la proprietà? L'affitto sembrerebbe corrispondere alle esigenze di mobilità essenziali per il consolidamento professionale dei più giovani.

Quali sono i destinatari preferiti per la dote: le giovani coppie (per le quali meglio sembra applicarsi la logica dell'investimento) o altri target?

Per quanto riguarda l'*housing* sociale, la Regione deve intervenire direttamente oppure di supporto ai soggetti che stanno già operando in questo ambito (ALER in primis), cercando di avvicinarli al mercato?

In generale: a) Come la dote può contribuire alla regolazione del mercato, assolutamente necessaria in questo settore? b) L'intervento pubblico non può prescindere da una approfondita conoscenza del contesto e da un attento monitoraggio delle ricadute. c) La dote per i servizi abitativi dovrà presumibilmente essere più strutturata rispetto a quanto avviene per l'istruzione.

Sanità

Un esempio interessante di come la dote possa risultare funzionale al raggiungimento di maggiore efficacia ed efficienza della politica sanitaria è possibile riscontrarlo nell'ambito delle malattie rare. Qui l'asimmetria informativa, che solitamente vede gli utenti in svantaggio nella scelta del migliore servizio o del migliore erogatore, gioca a vantaggio delle famiglie utenti. Il numero presumibilmente circoscritto di casi e la possibilità di organizzare una rete di supporto alla scelta, anche facendo perno sul medico di famiglia, suggerirebbe di attuare una sperimentazione per questo tipo di patologie, in cui sia data una più ampia autonomia (debitamente monitorata) alle famiglie utenti in tema di scelta dei servizi e degli erogatori.

Sport

Le attività sportive, intese come strumento per il raggiungimento di un migliore equilibrio psico-fisico, possono essere considerate strumenti di miglioramento degli stili di vita e di prevenzione, fornendo così un contributo importante ai fini della riduzione della spesa sociale. In questo settore si ipotizza una sperimentazione della dote attraverso il coinvolgimento delle federazioni sportive.

Commercio

La dote potrebbe essere utilizzata per i servizi alle imprese e per la formazione continua, al posto dell'erogazione attraverso accordi-quadro (occorre però ridefinire il ruolo delle associazioni di rappresentanza).

Istruzione

Si ipotizza per il 2009 l'ulteriore affinamento degli strumenti, attraverso la predisposizione di un avviso unico, a inizio anno, con tutte le risorse della programmazione comunitaria 2009 (112 milioni di Euro), oggi suddivise in cinque assi.

Gruppo «Imprese»*

ANTONELLA ZUCHELLA

Professore ordinario di Economia e gestione delle imprese, Università degli Studi di Pavia

GIORGIO LAMPUGNANI

Direttore CESTEC S.p.A.

Il contesto di riferimento

Le policy verso le imprese adottate da Regione Lombardia hanno conosciuto nel corso delle ultime due Legislature un'importante evoluzione, che può essere identificata secondo le seguenti dimensioni:

- Obiettivi: da obiettivi specifici a obiettivi generali, capaci di contenere fenomeni emergenti e nuovi bisogni, senza generare distorsioni nel sistema produttivo (si vedano in particolare gli obiettivi generali di competitività e attrattività del sistema lombardo).
- Temi/linee di azione: da temi settoriali si è registrata una evoluzione verso temi «trasversali», che interessano imprese di settori differenti (si vedano le politiche per l'internazionalizzazione, l'innovazione, l'imprenditorialità, l'accesso alla finanza).
- Modalità di attuazione delle policy: dall'azione diretta al partenariato, sino all'accoglimento di proposte dal basso (e la l. r. n. 1/2007 rappresenta in tal senso una fondamentale tappa evolutiva).
- Strumenti finanziari di sostegno alle imprese: nel tempo si è passati da un uso pressoché esclusivo dei contributi in conto capitale e interesse, alle convenzioni con banche, al fondo di rotazione.
- Legge n. 1/2007: costituisce una innovazione sul piano strumentale, in quanto si propone come *toolbox* (cornice di una molteplicità di strumenti).

* Il gruppo di lavoro «Imprese» è stato coordinato da *Alberto Brugnoli*, Direttore generale IReR. Relazione introduttiva di *Antonella Zucchella*; discussant: *Alberto Bramanti*, Professore associato di Economia industriale, Università Bocconi; *Maurizio Ettore Maccarini*, Ricercatore di Economia e gestione delle imprese, Università degli Studi di Pavia; *Gianmaria Martini*, Professore straordinario di Economia industriale, Università degli Studi di Bergamo – CTS Commercio, reti distributive e sistema fieristico e *Roberto Verganti*, Professore ordinario di Gestione dell'innovazione, Politecnico di Milano.

La recente crisi finanziaria, le cui cause vanno ricercate non solo nel disordine del mercato, ma anche nei difetti sia di politica economica che di politica monetaria, che ne stanno amplificando gli effetti, ha platealmente mostrato i limiti delle politiche di intervento adottate dai singoli Governi, evidenziando la necessità di un'azione coordinata tra i diversi Paesi e i diversi attori pubblici e privati.

La crisi ha posto quindi un problema (l'integrazione e il coordinamento degli interventi) che Regione Lombardia, ancora in un contesto di non criticità, ha riconosciuto e affrontato con l'adozione della l.r. 1/2007, la cui implementazione (sia dal punto di vista delle policy, sia da quello degli strumenti, sia ancora da quello dell'integrazione a livello interno tra le diverse Direzioni generali ed Enti regionali coinvolti) diventa centrale per contribuire a ridare fiducia al sistema produttivo e metterlo in condizione di realizzare un aggiustamento su livelli più elevati di competitività, senza le distorsioni che forme di intervento pubblico classico possono generare.

Le questioni poste

In relazione agli obiettivi e alle aree di azione delle policy regionali per l'impresa, in questo preoccupante quadro economico internazionale, occorre approfondire ulteriormente le radici della insoddisfacente produttività del sistema e le ragioni per le quali siamo in una situazione in cui, alla crescita dell'export, non corrisponde anche una crescita del sistema economico nel suo complesso. Lungo le due dimensioni-chiave della attrattività e della competitività del sistema lombardo, quali nuove dinamiche si stanno manifestando e su quali fattori occorre puntare?

Il processo di convergenza degli interventi e delle azioni regionali, pur nel quadro innovativo individuato dalla l.r. 1/2007, non è né agevole né scontato. Attraverso quali modalità e strumenti può essere incentivato? Quali sistemi di monitoraggio strategico potrebbero rivelarsi utili?

Nelle policy destinate all'impresa, il livello ottimale di delega rappresenta una questione ancora più aperta che in altri settori, perché qui la sussidiarietà ha un'esperienza meno consolidata. Qual è il livello ottimale di delega, per ottenere la massima utilità per l'interesse collettivo?

Per preparare gli interventi di policy e allinearli ai bisogni occorre avviare una riflessione sull'opportunità di individuare nuove forme di ascolto e di rappresentanza, che riescano a cogliere in maniera più adeguata le istanze degli attori e dei territori. In che misura i tradizionali filtri di ascolto del sistema regionale sono davvero rappresentativi ed efficaci nel cogliere i bisogni del sistema produttivo lombardo?

In un contesto di emergenza quale è quello attuale, quale può essere il ruolo delle policy e quali sono gli strumenti più appropriati per permettere al

sistema imprenditoriale e finanziario lombardo di affrontare il breve e il medio-lungo periodo?

Come cogliere al meglio le potenzialità di Expo 2015?

Le principali considerazioni emerse

Le principali considerazioni emerse nel corso dei lavori del gruppo «Imprese» possono essere rappresentate nell'analisi SWOT che segue:

<i>Forze</i>	<i>Debolezze</i>
<ul style="list-style-type: none"> - una evoluzione significativa delle policy verso la competitività; - un sistema produttivo diversificato e flessibile. 	<ul style="list-style-type: none"> - un percorso di policy ancora poco consolidato; - un sistema produttivo frammentato e finanziariamente agile.
<i>Opportunità</i>	<i>Minacce</i>
<ul style="list-style-type: none"> - ripensare profondamente il quadro delle policy all'impresa e le forme di ascolto del sistema; - sperimentare livelli ottimali di delega; - individuare leve decisive per il recupero di produttività, competitività e attrattività; - Expo 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> - una insoddisfacente produttività del sistema; - crisi dei mercati internazionali; - domanda crescente di intervento pubblico e non di policy.

La situazione di crisi attuale si innesta su un sistema che registra un insoddisfante livello di produttività. Le nostre imprese hanno, infatti, un livello di produttività ancora scarso, in parte frutto delle debolezze del sistema (poco capitalizzato, centrato in modo particolare sulla microimpresa ecc.). Questo quadro di contesto apre però anche grandi opportunità, in quanto consente una riflessione per ripensare il sistema complessivo delle politiche per le imprese, e per sperimentare anche nuovi livelli di leve e di delega rispetto agli strumenti, che facciano perno sugli elementi di forza del sistema; questo infatti, pur essendo micro e frammentato, ha però un grado particolarmente elevato di flessibilità e di capacità di adattarsi al cambiamento e all'innovazione.

Le linee di sviluppo

Le linee di lavoro individuate riguardano i seguenti aspetti:

- come si declina la sussidiarietà per le imprese, ossia come è possibile tradurre i principi di sussidiarietà che sono stati sviluppati soprattutto per le politiche per le persone al tema delle imprese;

- la l.r. 1/2007 come grande sfida per la trasversalità delle politiche;
- come sfruttare le opportunità connesse a Expo 2015.

Sussidiarietà e imprese

Non essendo le imprese persone, non è possibile applicare meccanicamente gli strumenti sussidiari sviluppati nel settore del welfare. L'impresa è, infatti, sì un soggetto, ma un soggetto che intraprende, che vive in un mercato competitivo dove ci sono altri soggetti che competono. Occorre allora verificare quali sono le leve possibili in cui la sussidiarietà alle imprese potrebbe declinarsi. Esse possono essere individuate nella predisposizione di un quadro istituzionale favorevole all'esplicarsi dei processi imprenditoriali, e in particolare nelle seguenti linee:

- infrastrutture fisiche (se per la persona abbiamo immaginato il sistema della dote, per l'impresa le infrastrutture rappresentano dotazioni indispensabili);
- infrastrutture immateriali, ambito focalizzato sui temi dell'innovazione e sulla possibilità e capacità di inserire le nostre imprese nelle reti lunghe;
- servizi reali alle imprese (formazione, informazione, assistenza tecnica e comunicazione);
- strumenti di accesso al mercato finanziario.

Vi è poi il tema della rappresentanza, da focalizzare in rapporto alla qualità delle relazioni che riusciamo a instaurare con il sistema della rappresentanza, e alla qualità che questo sistema genera rispetto alle progettualità emergenti dal basso, nel senso di favorire una qualità delle relazioni che aumenti la qualità della progettualità.

Legge regionale 1/2007

Per permettere un reale passaggio verso la trasversalità delle politiche occorre passare dalla divisione delle risorse per settori alla divisione per obiettivi.

Nel caso della l.r. 1/2007 tali obiettivi vanno individuati nel capitale umano, nelle «tre I» (cioè integrazione delle politiche per l'innovazione, l'imprenditorialità e l'internazionalizzazione), la sostenibilità e la competitività del territorio, la semplificazione e la gestione della crisi, con un'attenzione particolare verso la necessità di una strumentazione che ci aiuti a raccogliere dati coerenti e ad avere strumenti (Osservatori) che siano coordinati tra loro, e che consentano il monitoraggio e la valutazione dell'impatto – ma anche degli effetti – degli interventi e delle politiche.

Opportunità Expo 2015

In relazione alle opportunità offerte da Expo 2015 sembra possibile individuare, sempre nell'ottica dello sviluppo di un approccio trasversale, tre macrotemi di lavoro:

- costruire e stimolare progettualità di filiera lunga (ad esempio: agro-alimentare – stili alimentari – prevenzione medica);
- promuovere la valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, lombardo;
- lanciare *challenge* internazionali relativi all'innovazione applicata ai temi Expo.

Gruppo «Politiche sociali»*

LUCA PESENTI

Direttore dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale in Lombardia

GERMANO PELEGATA

Direttore generale ASL Lodi

Il contesto di riferimento

Il completamento della riforma dei servizi sociali, con l'approvazione della l.r. 3/2008, definisce un quadro normativo molto chiaro, imperniato sul principio di sussidiarietà, sulla persona nelle sue relazioni costitutive (prima tra tutte la famiglia), sulla rete dei servizi pubblico/privati che costituiscono un organico quasi-mercato dei servizi.

In questo quadro, ormai definito e consolidato, emergono però inevitabili elementi di complessità, che necessitano di approfondimenti specifici.

A livello regionale si pone con forza il problema dell'integrazione delle politiche, oggi ancora in divenire. L'ipotesi di una ridefinizione delle deleghe sembra quindi di sicuro interesse.

Su un secondo versante appare necessario da parte della Regione un cambio di passo sul fronte della valutazione delle politiche, approfondendo il solco seminale della valutazione di «effetti di sussidiarietà» lungo tutta la rete.

Sul fronte della comprensione della domanda traspare la necessità di un coordinamento tra gli Osservatori sorti in questi ultimi anni, valutando anche l'eventuale opportunità di unificarli in un unico «Osservatorio sul welfare lombardo».

A livello dei Comuni, poi, la transizione non appare compiuta e, anzi, persistono diffusi elementi di resistenza al cambiamento, che configurano welfare locali non sussidiari. In particolare, il raccordo tra ASL e Comuni non sembra adeguatamente sviluppato, con conseguenze rilevanti rispetto alla mancata integrazione tra sociale e sanitario. In particolare, nei Comuni non è chiaro quale sia il ruolo specifico delle ASL e dunque quale «divisione del lavoro» debbano aspettarsi.

A queste considerazioni si aggiunge quella legata all'insufficiente capacità, dimostrata dai Comuni, di cogliere in modo sistematico i bisogni presenti sul territorio, rendendo ancora difficoltoso il passaggio da una programmazione centrata sull'offerta a una nuova impostazione delle politiche basata sulla domanda.

* Il gruppo di lavoro «Politiche sociali» è stato coordinato da *Stefano Del Missier*, Direttore generale IReF. Relazione introduttiva di *Luca Pesenti*; discussant: *Sergio Pasquinelli*, Ricercatore senior IRS – Istituto per la Ricerca Sociale; *Livio Pietro Tronconi*, Docente di Diritto sanitario, Università degli Studi di Pavia – CTS Famiglia e solidarietà sociale.

Le questioni poste

A quali condizioni il budget unico a livello comunale potrà portare a un miglioramento delle performance di sistema, a una migliore capacità programmatica, a una più compiuta integrazione delle politiche? Quali leve può muovere la Regione perché questi miglioramenti avvengano?

Come migliorare le relazioni tra ASL e Comuni, determinando così la possibilità di una reale integrazione delle politiche sociali e socio-sanitarie? E a livello generale, è possibile immaginare uno sforzo maggiore di integrazione tra socio-sanitario e sanitario, se non di integrazione (attraverso una redistribuzione di deleghe) tra tutte le politiche di welfare (politiche sociali e socio-sanitarie, *housing* sociale, conciliazione famiglia-lavoro, istruzione ecc.)?

Quali strade percorrere per aumentare la «cultura del dato», e dunque per aumentare la capacità di raccolta delle informazioni (dall'analisi del bisogno alla valutazione dei risultati)?

Le principali considerazioni emerse

Il contesto determinato dalla l.r. 3/2008

L'adozione della l.r. 3/2008 ha permesso di iniziare a fare chiarezza sulla suddivisione delle competenze, in particolare tra Comuni (detentori dei fondi) e ASL (detentrici delle professionalità).

La trasformazione del ruolo delle ASL

La l.r. 3/2008 ha ridisegnato per le ASL un ruolo di accompagnamento rispetto all'attuazione delle deleghe; non è infatti pensabile lasciare l'Amministrazione locale da sola in un percorso complesso di autonomia operativa rispetto alle deleghe che ha ricevuto.

Nell'attuale assetto organizzativo il distretto territoriale rimane il punto cardine: dalla funzione di erogatore di servizi sul territorio deve assumere una funzione strategica nei confronti delle Amministrazioni locali. Anche in questo caso le ASL devono assumere una funzione di governo del territorio, al fine di porsi come il riferimento di sintesi per il cittadino.

Una concezione più ampia della libertà di scelta

La libertà di scelta va concepita non come solo come libertà «di consumo», bensì come capacità di scegliere, caratterizzata da una corretta informazione e da un corretto accompagnamento del cittadino.

Occorre pertanto offrire e sviluppare, attraverso gli operatori sul territorio, percorsi di accompagnamento innovativi.

La costruzione di una filiera dell'integrazione

L'integrazione passa innanzitutto da un percorso interno agli enti del sistema regionale: su qualsiasi tematica ci si presenti come sistema regione si ottiene, infatti, un'attenzione, un ascolto, un'autorevolezza che è completamente diversa dal porsi come singoli enti rispetto a una tematica.

Questo rappresenta molto probabilmente il fulcro del discorso dell'integrazione: dimostrando di essere capaci di collaborare e presentandoci in modo unito, otterremo sicuramente una risposta più attenta e un'integrazione più efficace con gli Enti locali.

Le linee di sviluppo*Conoscenza*

Sviluppare una nuova modalità di costruzione e diffusione delle informazioni, bidirezionale, che abbia come perno le ASL, su cui far convergere i dati rilevati da diversi soggetti (Comuni, uffici di piano, soggetti del privato sociale). Questo permetterebbe di sviluppare una programmazione fondata sulla centralità della domanda e non dell'offerta.

Integrazione

Occorre sviluppare una modalità di integrazione costruita a partire dal momento di ascolto del bisogno.

L'integrazione deve fondarsi anche su una corretta e comprensibile informazione relativa a tutti i servizi presenti sul territorio, almeno a livello provinciale, e a tutti i punti di accesso dell'utenza, pubblici e privati, promuovendo in particolare i soggetti capaci di un reale accompagnamento alla famiglia (che costituisce il «cuore» delle nostre politiche).

Accompagnamento

Accompagnamento delle Amministrazioni locali nella corretta comprensione delle deleghe e delle responsabilità, attraverso incontri per la diffusione delle informazioni sui contenuti della l.r. 3/2008 (la cui applicazione a livello territoriale deve essere puntuale) e la presenza costante rispetto agli Enti locali.

Buone prassi

Individuazione, verifica degli esiti e diffusione delle buone prassi, al fine di mettere in rete e fare circolare le esperienze.

Gruppo «Sanità»*

ANTONELLO ZANGRANDI

Professore ordinario di Economia delle aziende pubbliche presso l'Università degli Studi di Parma

LUIGI SANFILIPPO

Direttore generale AO della provincia di Pavia

Il contesto di riferimento

Non vi è dubbio che il sistema sanitario lombardo abbia raggiunto importanti risultati, sia dal punto di vista economico-finanziario, che a livello operativo. Tali risultati devono quindi essere consolidati e diventare patrimonio di tutte le aziende pubbliche.

I «comportamenti opportunistici» che ancora si riscontrano nel sistema devono essere stigmatizzati e avversati e devono essere maggiormente implementati i sistemi di prevenzione e controllo.

Tra gli elementi di positività del sistema possono essere indicati in particolare:

- la libertà di scelta dell'erogatore;
- la qualità dei servizi erogati (elemento che permette anche di attrarre un numero rilevante di pazienti);
- l'eccellenza in alcune aree (che fanno del sistema lombardo un punto di riferimento in Italia e in Europa).

Gli elementi che dovranno caratterizzare i prossimi anni possono essere invece individuati in:

- una maggiore efficienza, attraverso un rilevante sforzo di razionalizzazione nelle «gestioni pubbliche» (troppo costose) per mantenere l'equilibrio economico-finanziario del sistema lombardo (i vari vincoli sicuramente hanno un peso rilevante nella ricerca della efficienza, ma occorre rimuoverli);
- una continuità negli investimenti per il miglioramento dei servizi e l'inno-

* Il gruppo di lavoro «Sanità» è stato coordinato da *Davide Croce*, Direttore CREMS – Centro di Ricerca in Economia e Management in Sanità, Università LIUC. Relazione introduttiva di *Antonello Zangrandi*; discussant: *Giovanni Fattore*, Professore associato di Economia delle aziende pubbliche, Università Bocconi.

- vazione, tramite un reinvestimento delle risorse risparmiate attraverso i processi di efficientamento;
- focus sulla qualità, intesa sia come attenzione alla qualità delle cure che alla *patient safety*;
 - continuità delle cure, che è oggi la vera sfida del management delle ASL e di tutti gli ospedali (continuità assistenziale in tutte le sue fasi nel rispetto della libertà di scelta).

Le questioni poste

Lo sviluppo futuro delle linee di politica sanitaria è stato individuato nel progettare degli strumenti aziendali che aumentino i servizi a parità di risorse, dal momento che queste ultime sono ormai arrivate a un punto di non implementazione.

Gli obiettivi da perseguire, secondo un'ottica aziendale, sono quindi l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, la continuità e l'appropriatezza delle cure e la gestione integrata delle risorse.

Il gruppo di lavoro ha affrontato i seguenti temi:

- Linee di politica sanitaria → le linee di politica sanitaria da perseguire sono relative a 1) appropriatezza delle cure; 2) efficienza nell'utilizzo delle risorse e 3) continuità delle cure. Quali sono le modalità più adeguate per realizzare queste politiche?
- Leve sulle quali agire → le leve sulle quali agire sia a livello di sistema sanitario che a livello aziendale: quali sono le condizioni necessarie e gli strumenti per permettere la realizzazione degli obiettivi sopra individuati? Quali eventuali modifiche a livello di sistema, ad esempio al processo di accreditamento, all'attuale sistema dei controlli (quali controlli sulle prestazioni sanitarie o sull'appropriatezza della cura), al modello di finanziamento delle strutture e di riconoscimento di premi per la qualità ecc.?

Le linee di sviluppo

Efficienza

La prima proposta è di attuare nuove sperimentazioni sull'integrazione pubblico-privato, considerando anche la possibilità di esternalizzazione di alcuni servizi.

In secondo luogo si può pensare a una riorganizzazione delle singole strutture nell'ambito della rete ospedaliera, valorizzandone le specialità.

È necessario poi comunicare con maggiore trasparenza con i cittadini, in modo da poter anche meglio educare a una scelta consapevole.

Infine il controllo, che non è più solo vigilanza e tutela, ma significa anche accentuare il governo dei comportamenti aziendali.

Continuità delle cure

In questo caso la prima attività deve dirigersi verso l'individuazione di nuove risposte per le cure intermedie, che si collocano a metà strada fra le cure palliative e le lungodegenze e riabilitazioni, grazie ad azioni coordinate con le ASL.

Occorre poi un raccordo tra ASL e AO riguardo ai comportamenti prescrittivi dei medici di medicina generale e degli ospedalieri, in relazione a diversi aspetti (farmaci equivalenti, categorie terapeutiche, alla refertazione digitale, telemedicina ecc.).

Nella continuità della cura è inoltre fondamentale fare leva sulle nuove tecnologie (telemedicina).

La realizzazione di questi obiettivi è però possibile solo a condizione che si faccia rete, al fine di utilizzare in modo ottimale le risorse (ad esempio, utilizzo del sangue, dei trapianti e delle alte specialità).

Appropriatezza delle cure

Per quanto riguarda l'appropriatezza, è importante favorirla in riferimento alle prescrizioni, sia da parte dei medici di medicina generale che dei medici ospedalieri, le cui attività devono essere coordinate e non semplicemente vigilate. Si propone pertanto l'introduzione dell'audit clinico sistematico, eventualmente fatto da esterni sul modello del NICE (National Institute for Health and Clinical Excellence). Infine, sarebbe utile anche privilegiare la specialistica ambulatoriale in luogo delle cure.

Gestione delle risorse

È stata prospettata una regionalizzazione dei contratti e una valorizzazione delle nuove professionalità anche dal punto di vista organizzativo (ad esempio, con l'impiego di infermieri laureati).

Come già ricordato per la continuità delle cure, anche in questo caso mettere le risorse in rete è un punto fondamentale, un nuovo e più efficace modo di gestirle.

Occorre poi andare nella direzione di una maggiore budgettizzazione gestionale dei professionisti ospedalieri, attraverso la predisposizione di budget analitici e puntuali.

Sarà necessario altresì utilizzare il sistema dei benchmark e individuare strumenti di intervento congiunti e uniformi, ad esempio attraverso le gare aggregate.

Infine, occorrerà promuovere i differenti modelli di valorizzazione delle risorse tra grandi e piccole città, non esclusivamente a livello economico, e affrontare a livello di rete le risorse amministrative.

Gruppo «Territorio»*

ALBERTO CERIANI

Ricercatore senior IReR

MARIO ROSSETTI

Direttore generale Infrastrutture e mobilità, Regione Lombardia

Il contesto di riferimento

La sessione di lavoro è stata costruita per riprendere le relazioni tra percorso della nuova statualità e territorializzazione delle politiche, e per verificare se e come si stia consolidando l'attenzione di Regione Lombardia ai bisogni del territorio e a un diverso rapporto con gli enti locali.

I lavori si sono confrontati con elementi di rilievo oggettivo riguardanti le trasformazioni del territorio lombardo, per poi fare il punto sui processi di governance che vedono maggiormente coinvolta la Regione.

Il primo elemento oggettivo riguarda i *grandi flussi della mobilità*, che da e verso gli aeroporti, in particolare lo scalo di Malpensa, arrivano alle reti del ferro e della gomma. Gli scenari per Malpensa non sono in questo senso solo connessi al futuro della compagnia aerea nazionale, ma hanno rilievo diretto con la capacità di completare in breve tempo le interconnessioni delle reti terrestri con gli aeroporti. Occorre una riflessione che ridefinisca il modo di intendere la mobilità e riesca a comprenderne la funzione delle stazioni e di un servizio di TPL riformato. Rispetto a una mobilità così intesa, la rilevanza della governance viene accentuata a causa della perdita di senso del concetto di «confine istituzionale». Occorrono quindi sia nuove strutture logiche che nuovi strumenti.

Il secondo elemento oggettivo riguarda *fenomeni territoriali* che interessano l'intera megalopoli lombarda: il forte uso del suolo nella parte nord, la domanda pressante di aprire all'edificato nella parte sud, il ruolo fondamentale della rendita nella formazione delle città, il rapporto stretto tra oneri e possibilità di mantenere processi di welfare, la connotazione immigratoria dei centri storici, con formazione di aree urbane critiche e con limitate possibilità di ristruttura-

* Il gruppo di lavoro «Territorio» è stato coordinato da *Marco Di Maggio*, esperto di programmazione territoriale. Relazione introduttiva di *Alberto Ceriani*; discussant: *Massimo Giuliani*, architetto – CTS Governo della mobilità; *Francesca Governa*, Professore associato di Geografia economico-politica, Politecnico di Torino; *Stefano Paleari*, Professore ordinario di Analisi dei sistemi finanziari, Università degli Studi di Bergamo – CTS Governo della mobilità e *Giancarlo Pola*, Professore ordinario di Scienza delle finanze, Università degli Studi di Ferrara.

zione, il tema della sostenibilità dello sviluppo, da garantire anche con strumenti di perequazione e compensazione territoriale.

Tutto ciò converge nel fare degli Enti locali il perno delle politiche territoriali verso i fenomeni emergenti, e nel *rapporto Regione-Enti locali* la relazione interistituzionale fondamentale per avere una governance di sistema su tali tematiche. Alcuni esempi di nuovi strumenti per avviare una diversa relazione tra Regione ed Enti locali sono già stati realizzati, mentre altri non sono ancora disponibili, pur essendo già oltre la fase della prima definizione.

Le questioni poste

I tre temi proposti convergono sulle forme dello sviluppo infraregionale e sullo stretto rapporto tra territorio-infrastrutture-multiformità dello sviluppo dei diversi territori che compongono la Lombardia. Sollecitano inoltre importanti questioni in merito ai passi avanti, fatti e da fare, per «costruire insieme lo sviluppo», oltre a una valutazione sulle necessità eventualmente derivanti da uno scenario di contrazione delle risorse pubbliche, causato dalla crisi della finanza globale.

Si segnalano in particolare le seguenti:

- nuova concezione della mobilità e riforma del trasporto pubblico locale: quali relazioni tra i due aspetti e quali obiettivi possono essere affidati alla riforma?
- rapporto con gli Enti locali: quali strumenti per la governance dei nuovi fenomeni territoriali?
- «costruire insieme lo sviluppo»: come territorializzare le politiche e con quali strumenti?

Le linee di sviluppo

La riflessione del gruppo ha considerato le singole questioni e ne ha colto le relazioni reciproche.

Nuova concezione dalla mobilità e riforma del TPL

I servizi che concorrono a definire il trasporto pubblico e privato sono importanti al fine di garantire al cittadino la libertà di movimento. A questo scopo risulta indispensabile avere una visione del territorio su scala regionale, che permetta la comprensione di una domanda fortemente differenziata. Risulta quindi fondamentale confrontarsi con il livello locale su due aspetti: progettazione del servizio e disegno complessivo delle infrastrutture.

Anziché partire dalla realizzazione fisica dell'opera, è necessario avere la capacità di sostenere l'utilità dell'infrastruttura per l'intero territorio regionale, pensando con attenzione a tutte le variabili, in fase di progettazione, e con-

frontandosi con tutte le parti in gioco. Si rischia altrimenti di cadere nelle trappole del localismo. In una visione più generale la stessa infrastruttura non verrà percepita come un peso per il territorio, ma come una necessaria risposta a esigenze differenziate.

In questa prospettiva il sistema del trasporto pubblico locale si trova a un bivio: deve continuare a essere sussidiato e inefficiente, o diventare fattore di sviluppo ed elemento ordinatore del territorio, con un alto profilo qualitativo? Sicuramente un sistema di TPL deve essere costruito attorno ad aziende produttive, che si pongono in prima persona degli obiettivi, senza ricercare esclusivamente sussidi dal mondo del pubblico. Appare anche indispensabile riorganizzare il settore pubblico, diminuendo i soggetti che forniscono i servizi e coinvolgendo Province e Comuni nella regolazione.

Occorre inoltre garantire che le aziende abbiano adeguati introiti per poter rimanere sul mercato. La proposta emersa nel corso dei lavori di gruppo è quella di consentire alle aziende l'uso della leva delle tariffe (equilibrare la spesa con l'aumento delle tariffe) da un lato, e dall'altro di garantire come già fa Regione Lombardia a tutti i ceti sociali l'accesso alla mobilità.

Rapporto con gli Enti locali

Nel rapporto con gli Enti locali è importante sviluppare una buona capacità di ascolto e di interpretazione, coinvolgendo gli enti in una visione di scala superiore. Serviranno quindi attenzione alla visione locale, sensibilità alle politiche territoriali e coinvolgimento del territorio in una lettura di sistema. Il livello regionale è forse l'unico in grado di poter raggiungere questo insieme di obiettivi.

Costruire insieme lo sviluppo

L'individuazione degli strumenti per la territorializzazione delle politiche deve tenere fortemente conto delle considerazioni emerse in relazione al rapporto con gli Enti locali. Gli strumenti di pianificazione devono, di conseguenza, essere aperti e flessibili, fornire suggestioni e non vincoli, favorire l'adesione dei cittadini ed essere adeguati a sostenere un confronto complesso.

Anche il federalismo fiscale diventa un ulteriore strumento, dato che la compensazione a carattere territoriale potrebbe offrire incentivi agli Enti locali per operare in scala coordinata.

Gli strumenti hanno da ultimo necessità di formazione: devono entrare nel vivo del confronto tra gli addetti ai lavori, e diventare sia performanti per singoli obiettivi che in grado di produrre effetti trasversali.

Le implicazioni per la programmazione

MARCO CARABELLI

Vorrei proporre una lettura delle implicazioni per la programmazione integrata dei lavori del Seminario residenziale, a partire in particolare dagli esiti dei gruppi di lavoro, suddividendoli in due macrocategorie:

- ambiente, imprese e territorio → rispetto ai quali si è lavorato sull'integrazione delle policy per favorire lo sviluppo;
- dote, politiche sociali e sanità → nei quali si è fatto un lavoro di declinazione della sussidiarietà, pensando allo sviluppo delle policy per meglio rispondere ai bisogni.

Ambiente, imprese e territorio

Per quanto riguarda ambiente, territorio e imprese, il tema centrale è quello dell'integrazione delle policy. L'integrazione aumenta il grado di complessità della policy e la complessità non si risolve cercando un equilibrio, ma puntando sulla valorizzazione.

Nello stesso tempo l'integrazione diventa un'occasione di ascolto, come ha suggerito il presidente Formigoni nel suo intervento.

L'integrazione ci permette anche di individuare l'obiettivo da raggiungere insieme; solo successivamente si potrà costruire la strumentazione, che deve essere flessibile e trasversale.

Il polo esterno della Fiera è un esempio reale di questa integrazione: si è individuato l'obiettivo di sviluppo e di conseguenza si è costruito lo strumento. Ma lo stesso principio è stato applicato anche per BRE-BE-MI e Pedemontana, permettendo di sbloccare una situazione ferma da anni.

Oggi l'Expo è una grande occasione in questo senso. Come abbiamo ricordato anche in questi giorni, essa non può essere vista come il treno in cui ciascuno individua il proprio spazio di azione e/o di interesse; al contrario deve diventare il «contenitore» in cui è possibile costruire un obiettivo da raggiungere insieme. Solo dopo aver individuato l'obiettivo (e cioè che cosa vogliamo lasciare dopo il 2015) potremo scegliere lo strumento più opportuno, che affineremo strada facendo.

L'ultima considerazione che faccio sui primi tre temi, e che vale in parte anche per gli altri tre, è il rapporto con gli altri soggetti, che se da un lato aumenta la complessità dall'altro – e i lavori di questi giorni lo hanno dimostrato – permette un notevole valore aggiunto. Oltre ai soggetti del sistema, ve ne sono molti altri. Nei lavori dei gruppi sono emerse tutte le difficoltà del rapporto con gli Enti locali, o con le rappresentanze che forse non sono più effica-

cemente rappresentative. Ma la nuova statualità comprende anche un lavoro con tutti gli altri soggetti del territorio. E qui diventa fondamentale la nostra visione strategica e la nostra capacità di fare rete. Questo determina una competizione positiva (e l'ADP Competitività con le Camere di Commercio è una dimostrazione in questo senso).

Dote, politiche sociali e sanità

Sul secondo gruppo di tematiche (sanità, politiche sociali e dote) il punto di partenza è lo stare di fronte al bisogno.

È fondamentale la valorizzazione delle sperimentazioni e delle best practices di chi riesce a stare di fronte al bisogno, e di chi riesce ad accompagnarlo. Anche perché questo porta con sé il fatto di non lasciare il cittadino da solo, come ci sollecitava ieri il Presidente.

Un secondo ambito sul quale possiamo fare molto è quello della valorizzazione dell'eccellenza, ad esempio nell'ambito della ricerca e dell'innovazione in campo sanitario, attraverso il rafforzamento della presenza delle nostre eccellenze nei network della conoscenza in ambito internazionale.

Per quanto riguarda la dote, sta chiaramente emergendo che si tratta di una modalità, non uno strumento: una modalità matura per stare di fronte al bisogno, attraverso il sostegno della domanda, integrando la modalità di accesso all'offerta. Abbiamo visto che questa rappresenta una sfida per molte delle nostre politiche, che comporta un cambiamento organizzativo molto importante, ma che deve necessariamente riflettersi però anche sullo sviluppo di reali modalità di accompagnamento della domanda. Da questo punto di vista la sfida è proprio quella della trasparenza dei risultati dell'offerta.

L'ultima considerazione su questi tre gruppi di lavoro è relativa al fatto che stanno emergendo diverse modalità di gestire il bisogno (integrazioni sperimentali delle politiche socio-sanitarie, dote ecc.). Per poter rispondere adeguatamente al bisogno, è fondamentale conoscere queste modalità e le loro possibili implicazioni. Non è detto che la formula della dote debba essere l'unica risposta, però certamente chi sta di fronte a un bisogno (penso alle ASL, ma anche ai medici) deve conoscere le altre modalità con cui il nostro sistema può offrire supporto e viceversa chi gestisce la dote deve conoscere le altre modalità, anche rispetto alla provocazione che faceva il Presidente sulla famiglia e sulla necessità di integrare la domanda. Per poter rispondere a questa provocazione, la conoscenza e la condivisione degli strumenti sono fondamentali.

Vorrei concludere con alcune *considerazioni trasversali* che a mio avviso sono emerse in quasi tutti i gruppi di lavoro, e che rappresentano anche alcuni elementi prioritari sui quali lavorare:

- la conoscenza → in quasi tutti i gruppi si è discusso della questione della

centralità della conoscenza (dei dati, dei bisogni, del territorio ecc.), per meglio conoscere la domanda e meglio articolare le nostre politiche. Rispetto a questo, essendo noi tutti soggetti molto diversi, che da poco si sono integrati, è fondamentale il lavoro della condivisione dei dati;

- i controlli → i controlli vanno sempre più concepiti da «sistema di punizione» a «pannello di controllo», sul modello di quello che ciascuno di noi ha sulla propria auto. I controlli diventano così lo strumento che ci accompagna nel fare le politiche;
- la formazione → che va innanzitutto concepita come un *matching* tra le diverse competenze presenti nel sistema regionale, che vanno utilizzate e messe a frutto sino in fondo.

Per garantire l'integrazione, che dai lavori di gruppo è chiaramente emersa come il tratto fondamentale delle nostre politiche, occorre certamente cambiare molte modalità di lavoro. In questi anni ci siamo dotati di alcuni strumenti per collaborare (penso innanzitutto agli OGR), che oggi vanno rivisitati per meglio garantire l'integrazione e il valore aggiunto dettato dalla complessità. Questa rivisitazione degli strumenti e delle modalità di lavoro deve essere fatta insieme a tutti i soggetti che concorrono all'integrazione, partendo dalla responsabilità di ciascuno.

Interventi conclusivi

Presentazione della Convention dirigenti 2008

MICHELE CAMISASCA

Direttore centrale vicario Organizzazione e personale, Regione Lombardia

Vorrei in primo luogo evidenziare il collegamento fra il Seminario residenziale e la Convention dei dirigenti prevista il 28 novembre 2008: entrambi costituiscono infatti, per così dire, una «prima volta». Il Seminario residenziale rappresenta, per molti di voi, il primo coinvolgimento diretto nelle attività formative per la dirigenza di Regione Lombardia. Analogamente la Convention del 28 novembre, l'XI per la dirigenza di Regione Lombardia, pur inserendosi pienamente nel percorso iniziato nel 1998, costituirà in qualche modo la prima volta in cui il sistema sarà coinvolto così intensamente.

A tale proposito, sono andato a rileggere i titoli delle precedenti Convention, e, scorrendo i temi che hanno segnato questo percorso, è possibile ricostruire la storia della Regione Lombardia. Ad esempio, nel 2001 il focus è stato costituito dalla Lombardia come nuova istituzione all'interno di un rinnovato quadro costituzionale. Nel 2003 l'attenzione è stata posta sul rapporto con l'Europa, e di conseguenza sulla Lombardia non solo quale Regione di uno Stato nazionale, ma anche come soggetto pienamente interno all'Unione europea. Il 2004, caratterizzato dalla fine della VII Legislatura, ha rappresentato soprattutto un momento di riconoscimento di quanto era stato fatto e al tempo stesso di passaggio verso la nuova legislatura. Nel 2006 (la prima Convention tenutasi all'Auditorium Gaber) compare per la prima volta la parola «federalismo» (il titolo era «Federalismo, minaccia o opportunità»), collegata ai temi della libertà e della partecipazione. Nel 2007, infine, il titolo è stato «I volti della sussidiarietà: da principio politico a metodo di governo».

Per il 2008 il tema centrale, il punto fondamentale emerso dal lavoro di queste settimane, che dovrà collegare la riflessione di questi tre giorni con la Convention del 28 novembre, è rappresentato appunto dal «sistema regionale» che, nell'art. 48 del nuovo Statuto di autonomia, viene codificato per la prima volta (in precedenza esso era contenuto solo all'interno di una legge regionale, la legge 30/2006).

Che cosa significa «sistema» per tutta la nostra classe dirigente? Significa innanzitutto un allargamento della partecipazione alla Convention a tutta la dirigenza del sistema, anche come occasione di confronto con esperienze diverse e con realtà esterne.

La parola «sistema» ci rimanda dunque, in primo luogo, al tema della partecipazione e della responsabilità. Quale dirigenza pubblica è richiesta, oggi, dal nuovo contesto rappresentato dallo Statuto? Quale ruolo è chiamata ad assumere tutta la classe dirigente? Quali passi deve compiere? Quale nuova consapevolezza deve acquisire?

In secondo luogo essa ci rimanda al tema del riconoscimento degli obiettivi realizzati. Infatti, se è perfettamente chiaro che la dirigenza è chiamata a raggiungere degli obiettivi, ancora totalmente aperta è però la sfida della misurazione di tali obiettivi e della valutazione dell'efficacia delle azioni intraprese. In tal senso chiedo a tutti voi di dedicare un po' di tempo per individuare e comunicare, ciascuno nel proprio ambito, un obiettivo raggiunto, soprattutto sotto l'aspetto dell'impatto o della valutazione del possibile impatto. Dopodiché una *task force* «di sistema», già individuata, analizzerà e sottoporrà al vaglio questi obiettivi, per individuare quali sia utile portare all'attenzione di tutti durante la Convention.

Presentazione del percorso formativo 2009 per l'alta dirigenza

STEFANO DEL MISSIER

Il mio compito è quello di illustrarvi temi e modalità del percorso formativo 2009 per l'alta dirigenza, promosso dalla Scuola Superiore di Alta Amministrazione.

Gli appuntamenti previsti sono articolati nei seguenti momenti:

- CODIR;
- Laboratori;
- Seminari internazionali IReR;
- Seminario residenziale;
- Convention dirigenti.

I temi previsti per i tre appuntamenti del CODIR, il Comitato dei Direttori, cui parteciperà tutta la dirigenza apicale del sistema regionale, sono il federalismo, la valutazione e l'Expo, una delle questioni più urgenti e trasversali fra quelle che dobbiamo affrontare.

I Laboratori saranno invece occasioni di lavoro più specifiche, nelle quali saremo coinvolti a seconda dei rispettivi ambiti: si tratta di momenti di dibattito e di confronto fra competenze diverse, in cui si cercherà soprattutto di recuperare le differenti esperienze all'interno di quel circolo virtuoso che siamo riusciti a realizzare fra la ricerca e la formazione. Molti degli argomenti che tratteremo sono emersi durante gli interventi di questa mattina: penso alle proposte sull'ambiente, agli accordi cooperativi, al tema dell'allineamento delle competenze e delle responsabilità, alla questione della produttività e dell'attrattività, alla leva delle infrastrutture immateriali.

Vorrei da ultimo sottolineare come quello proposto costituisca un vero e proprio «percorso», con un metodo di lavoro simile a quello che abbiamo sperimentato in questi tre giorni, che consiste nello sviluppare, attraverso specifici momenti formativi, un *matching* fra le nostre rispettive competenze: chi ha vissuto l'esperienza della Scuola Superiore di Alta Amministrazione fin dalla sua nascita noterà che si tratta della conferma di un metodo sviluppato nel corso degli ultimi anni.

Conclusioni

NICOLAMARIA SANESE

Segretario generale Regione Lombardia

Il lavoro di questo seminario mi ha personalmente arricchito molto, e penso che questa sia anche la vostra esperienza. Mi ha arricchito non soltanto per le conoscenze, ma soprattutto perché è foriero di tanti spunti: esso diventa una miniera praticamente inesauribile, a cui tornare in continuazione.

Il contesto

In conclusione del suo intervento, il Presidente Formigoni ha parlato di essere «orgogliosi delle responsabilità che avete per le mani». Questa frase mi ha colpito, perché è vero. È vero non come auspicio: io mi sento orgoglioso. E penso che ognuno di voi abbia la stessa percezione. Dobbiamo sentirci orgogliosi perché viene confermato un modello di governo che è stato costruito pian piano – anche questo rappresenta in un certo senso un *unicum* – in 13 anni di continuità politico-amministrativa.

Anni caratterizzati dalla fiducia, dal partire cioè sempre da una posizione di fiducia verso il cittadino e verso l'interlocutore, dalla libertà di scelta sempre legata alla responsabilità e dalla sussidiarietà come modalità di governo.

Nel corso di questi 13 anni il modello è andato crescendo, anche con significativi risultati che non si possono certo negare. Oltretutto questo percorso oggi è sostenuto e riconosciuto dal nuovo Statuto regionale, da poco entrato in vigore.

Questo modello di governo si inserisce all'interno di un processo dinamico caratterizzato dal federalismo istituzionale e dal federalismo fiscale, che è molto stimolante poiché si tratta di temi che in Italia si dibattono praticamente dal 1948, da quando cioè è entrata in vigore la Costituzione. All'interno di questo processo, come ci hanno ricordato gli interventi di Beniamino Caravita e Luca Dainotti, si colloca anche lo sviluppo del regionalismo differenziato attraverso l'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione, che consentirebbe il riconoscimento delle specificità, cioè dell'elemento essenziale per consolidare la sussidiarietà, la libertà di scelta e il rispetto della persona. Stabilizzare la differenza permette, infatti, di trasformarla in un valore e non in una criticità, come purtroppo una certa cultura ci ha abituati a pensare.

Il Presidente ci ha ricordato, a un certo punto, che il modello di governo regionale è stato disegnato ma è stato realizzato solo parzialmente. E che quindi va ripreso e rilanciato. Cosa vuol dire questo? Vuol dire mettere in discussione l'impostazione? Non credo fosse questo ciò a cui si riferiva il Presidente. La sfida che ci rilancia il Presidente è quella di essere capaci di non fermarci, di non se-

derci. Rispetto a tutte queste provocazioni ciascuno di noi si deve, quindi, rimettere in gioco.

Il soggetto

Per la prima volta, come è stato ricordato più volte in questi giorni, il Seminario residenziale ha riunito il top management di tutto il sistema regionale: quindi non solo i Direttori generali e vicari della Giunta, ma anche i direttori dei parchi, dei consorzi di bonifica, delle ASL, delle Aziende Ospedaliere, degli IRCCS ecc.: tutti insieme per costruire una modalità adeguata di governo, sotto la guida del Presidente, della Giunta regionale e del Consiglio regionale, nella chiara e riconosciuta differenza dei ruoli – e questo è scritto anche nello Statuto regionale – tra politici e amministratori da una parte e dirigenti e funzionari dall'altra.

Dal modello «grande comune» siamo passati al modello «governo regionale» (sempre tra virgolette poiché si tratta di una espressione che va detagliata). E cosa fa un governo regionale? Fissa gli obiettivi, e quindi il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), che esisteva già come documento strategico 13 anni fa, oggi è fatto veramente di obiettivi e avrà sempre più obiettivi chiaramente indicati, per rispondere con politiche adeguate alle aspettative della popolazione. Inoltre, un governo regionale realizza gli indirizzi e le scelte e utilizza il sistema regionale; tutto il sistema regionale, quindi gli enti, le società, le fondazioni, le agenzie ecc. Per fare che cosa? Per le realizzazioni di base e di contesto: questo fa la Regione, perché deve lasciare tutto lo spazio di scelta ai cittadini, alle famiglie, alle imprese, agli Enti locali, alle autonomie funzionali.

Il nostro ruolo di dirigenti, dunque, qual è? Certamente programmare attuando le leggi, reperire e utilizzare le risorse secondo gli indirizzi della Giunta, del Consiglio regionale e sotto la guida del Presidente, ma anche controllare gli atti, gli iter, le procedure e valutare gli esiti e gli impatti.

Il metodo di lavoro

Per quanto riguarda il metodo di lavoro, vorrei tornare sulle «5 C», che molti di voi conoscono e che vanno ricordate ma soprattutto praticate. Si tratta di 5 modalità di fare il dirigente apicale, a mio avviso essenziali.

La prima è la *conoscenza*. Il dirigente deve innanzitutto conoscere per se stesso. Se deve guidare gli altri è chiaro che deve conoscere, ma soprattutto deve mettere a conoscenza tutti quelli che dipendono da lui circa quello di cui devono occuparsi; e sottolineo «tutti», poiché se trattiene per sé o se comunica solo ad alcuni, magari anche scavalcando le funzioni riconosciute o andando per preferenze, fa un errore clamoroso.

La seconda è il *coinvolgimento*: non basta far conoscere, ma occorre coinvolgere tutti, dal proprio vicario fino al commesso.

La terza è la *collegialità*: dopo il coinvolgimento occorre praticare la collegialità, perché se si coinvolge è necessario poi associare tutti nella maturazione della presa delle decisioni; altrimenti si corre il rischio che le persone si sentano mortificate e poco coinvolte rispetto al lavoro da fare.

La quarta C è la *contestualità*, poiché occorre saper adeguatamente programmare: impostare oggi per il lungo periodo. La contestualità vuol dire, ad esempio, che se si fa un provvedimento per le imprese, o un bando ecc., occorre anche fare previsioni sul suo possibile impatto. La contestualità è avere tutti gli elementi conoscitivi possibili nel momento in cui si imposta un'azione.

Quinta e ultima C, la *concretezza*: i risultati, nelle varie attività che dirigete, devono essere mostrati ai collaboratori. Questo vuol dire utilizzare e valorizzare tutte le risorse. Anche perché questo sistema permette di realizzare la trasversalità: ogni persona o punto di vista che aggiungete nel vostro lavoro, nella vostra riflessione, è un valore, anche se in apparenza può sembrare periferico. Guardate la ricchezza di questi tre giorni: di primo acchito si potrebbe dire «ma cosa c'entra questo o quello» oppure «mi fa perdere tempo»; no, la trasversalità è un valore aggiunto di per sé.

Queste sono le «5 C» tradizionali; vi è poi una sesta C, che vale solo per il top management: la *creatività*. Quentin Skinner, come ci ha ricordato il Presidente, ha detto che il compito di chi governa è quello di limitare i limiti delle persone, e per limitare i limiti delle persone ci vuole tutto quello che ho detto sino a ora, ma soprattutto una grande creatività. Altrimenti non succede nulla e si ricade nella banalità.

Ma per la Pubblica amministrazione, e questo vale solo per la Pubblica amministrazione, c'è una C ulteriore: la *comunicazione*. Far sapere e comunicare correttamente facilitano la libertà di scelta. Questa settima C è quasi impossibile poiché noi non teniamo mai adeguatamente in conto la comunicazione. Si tratta anche della C che ci porta a un livello più ravvicinato di contatto tra politici e dirigenti. E quindi è particolarmente interessante.

Vorrei infine ricordare un altro passaggio dell'intervento del Presidente che mi ha molto colpito. Mi riferisco alle riflessioni sul concetto di «sapore della libertà locale» di Tocqueville. Per noi questo significa che occorre allargare e ascoltare, e soprattutto essere raggiungibili.

Il sistema regionale, come abbiamo detto in questi giorni, è la nostra rete. È la rete di governo di Regione Lombardia. Quindi pensate anche cosa vuol dire questo: è una rete forte se i suoi diversi nodi riescono a comunicare e a confrontarsi tra loro (penso soprattutto alle funzioni più trasversali: area giuridica, personale, servizi informatici, comunicazione ecc.).

I risultati

Il Presidente ne ha indicati alcuni. Nel lavoro di questi giorni vi è una ricchezza incredibile. Dobbiamo puntare veramente sulla concretezza: la crisi ci spinge a questo. Nella risposta alla crisi occorre infatti considerare non solo lo sviluppo di politiche ad hoc, ma anche i metodi per utilizzare meglio quanto già c'è, sia in termini di risorse che di servizi.

Dobbiamo allora alleggerire le modalità del lavoro, puntare sulle soluzioni e sui risultati. Da questo punto di vista, anche il sistema di valutazione dei risultati delle prestazioni del personale, che abbiamo introdotto per i dirigenti della Giunta, deve essere via via esteso anche a tutti gli enti del sistema.

Siamo a un anno e mezzo dalla fine della legislatura; abbiamo quindi bisogno veramente di molta concretezza, dobbiamo realizzare, dobbiamo evitare – è stato detto anche prima – le autoreferenzialità.

Poniamoci sempre con attenzione rispetto ai nodi più critici. L'eccesso di incensamento non serve a niente, anzi sminuisce i risultati, tanto più quando è praticato da chi li produce. Puntiamo su risultati veri, visibili, misurabili, non da noi stessi, ma dai destinatari.

I prossimi appuntamenti

Dobbiamo proseguire il lavoro formativo che Stefano Del Missier ci ha presentato, poiché grazie ai diversi momenti del percorso formativo per l'alta dirigenza è possibile intensificare i rapporti e le relazioni tra di noi.

Questo permette di mettere in circolazione anche suggerimenti, esperienze, sollecitazioni, e quindi di rafforzare il sistema di governo regionale.

Appendice

Nota di sintesi del seminario

Il punto di partenza

Il Seminario residenziale 2008 ha rappresentato la terza tappa del percorso di formazione della dirigenza apicale di Regione Lombardia promosso dalla Scuola Superiore di Alta Amministrazione (SSAA) a partire dal 2006. Un percorso particolare perché concepito come ripresa critica, sistematizzazione teorica e affinamento operativo dell'esperienza di governo di Regione Lombardia di questi ultimi 13 anni.

Nel Seminario residenziale di Corsico (17-18 novembre 2006) è stato approfondito il concetto di «una Regione che non esiste in se stessa», in quanto la sua ragion d'essere è il sostegno allo sviluppo della società.

Il lavoro dei mesi successivi ha riletto l'esperienza pluridecennale di governo ispirata al principio di sussidiarietà, cercando di individuarne i fattori chiave come elementi decisivi del passaggio «dal welfare state alla welfare community».

Tale lavoro è culminato nel Seminario residenziale di Sesto S. Giovanni (4-6 ottobre 2007), dove sono state rivisitate le radici antropologiche del principio di sussidiarietà, fondamenta di una nuova concezione di Stato e mercato, e sono stati sistematizzati i punti cardine e gli strumenti dell'esperienza lombarda.

Il frutto più significativo del Seminario 2007 è stata l'intuizione di un possibile percorso verso una nuova statualità; intuizione che per tutto il 2008 ha plasmato e accompagnato l'attività politico-istituzionale e amministrativa di Regione Lombardia.

Il Seminario residenziale 2008

«Verso una nuova statualità» è stato proprio il tema del Seminario residenziale 2008, interamente centrato sui fattori costitutivi di tale nuova statualità e sulle condizioni per la sua realizzazione.

Due elementi hanno caratterizzato il contesto dei lavori:

- 1) la partecipazione, per la prima volta, del top management di tutto il sistema regionale (individuato dalla l.r. 30/2006 e riconosciuto dall'art. 48 del nuovo Statuto della Regione Lombardia), comprendente la dirigenza apicale della Giunta, degli enti dipendenti, degli enti sanitari, degli enti pubblici regionali, delle società e delle fondazioni;

- 2) la difficile situazione dell'economia internazionale, che ha necessariamente rappresentato un riferimento di partenza per la riflessione.

Le principali questioni emerse

L'efficienza adattiva

La Lombardia di questi ultimi 13 anni ha rappresentato una sorta di «laboratorio permanente», che ha permesso di sperimentare una pluralità di opzioni (di pensiero e di policy) e di testare l'efficacia delle stesse nella propria azione di governo. Disporre di una piattaforma così articolata di politiche e di strumenti costituisce, soprattutto in questo momento di crisi, un elemento particolarmente positivo, se non addirittura un vantaggio competitivo, poiché quanto più è ricco il bagaglio di esperienze qualificanti sperimentate, tanto più aumentano le probabilità di successo davanti alle nuove sfide.

I nuovi spazi dell'azione regionale

La crisi finanziaria internazionale impone iniziative da parte dei Governi centrali, tanto più efficaci se coordinate e ispirate a forme di collaborazione. Tuttavia, il momento attuale, pur rischiando di assecondare (pericolose) tentazioni di ritorno al centralismo, apre nuovi spazi possibili all'azione regionale. Le politiche monetarie, infatti, agiscono in emergenza soprattutto su aspetti congiunturali, e la dimensione del loro impatto è differente a seconda dei contesti territoriali. In momenti di crisi, quindi, si rende altrettanto necessario lo sviluppo di quelle policy che sanno meglio adattarsi al territorio e che su di esso incidono maggiormente, perché sono pensate e attuate «ascoltando» ogni specifico territorio. In ambito più strettamente economico, ad esempio, si aprono spazi per azioni di sostegno alle imprese e ai settori produttivi (consumo, formazione, accesso al credito ecc.).

Il «sapore della libertà locale»

Analogamente, la dinamica stessa della globalizzazione, anche in periodi «normali» (caratterizzati ormai da terrorismo, criminalità, criticità ambientali, instabilità derivanti dalle turbolenze dei mercati finanziari) sembrerebbe spingere per una azione altrettanto «globale»; è in questo senso che gli Stati nazionali hanno subito una sorta di «esautorazione dall'alto», con relativa e spesso volontaria cessione di sovranità nella tutela dei diritti e doveri. Tuttavia, come è stato osservato nel corso del Seminario, non è possibile vivere globalmente: la dinamica della vita reale, infatti, non si realizza su sistemi globali, ma sempre localmente.

Alla «fuga» verso l'alto, occorre quindi integrare luoghi e istituzioni locali (quali Regioni e Comuni), perché è in quelle sedi che cresce e si consolida l'impegno civile; le istituzioni, anzi, hanno il dovere di sostenere questa crescita, che avviene a livello locale.

Il «locale» è stata la categoria decisiva del Seminario. Il presidente Roberto Formigoni, nel suo intervento, riprendendo una celebre espressione di Alexis de Tocqueville, ha identificato nel cogliere il «sapore della libertà locale» il passo da compiere per realizzare compiutamente una nuova statualità. Se quest'ultima, infatti, si caratterizza per il primato assegnato alla fiducia nella libertà e responsabilità delle persone, è nel concreto delle loro vite e nei contesti reali e individuali delle loro azioni e bisogni che tale responsabilità viene conosciuta e «servita» dal potere pubblico. Addirittura, ha sottolineato il Presidente, si conosce solo il particolare, il caso personale, mai la sua generalizzazione: è necessario, infatti, guardare e frequentare le esperienze puntuali di bisogno e dei tentativi di risposta perché il modello (anche quello lombardo) si incrementi.

La risposta ai bisogni indistinti

Ciò è tanto più vero in un momento storico cruciale in cui verso le istituzioni (e le Regioni tra queste) si riversano aspettative crescenti da parte dei cittadini. Ciò rende le istituzioni non più soltanto strumentali alla politica, bensì, in quanto direttamente destinatarie di tali attese, anche investite di una funzione politica. Soprattutto perché i bisogni e le domande che chiedono risposte non sono solo le esigenze puntuali e distinte, ma anche e soprattutto i bisogni indistinti dei cittadini: i più importanti, perché riguardano contemporaneamente presente e futuro, reso questo ultimamente più incerto sul piano della sicurezza economica, della salute, dell'assistenza e della previdenza. In sintesi: i bisogni indistinti che qualificano i diritti primari di cittadinanza. Si riversa, così, sulle Regioni una vocazione «politica» che prima non aveva caratteri così peculiari.

Le Regioni sono allora chiamate a costruire un sistema di corrispondenze funzionali, a partire dal territorio, tra l'assetto politico-istituzionale (e politico-amministrativo) e il sistema dei bisogni e degli interessi della società, talvolta ancora indistinti, che via via emergono.

Se è vero che della «nuova statualità» conosciamo ancora soprattutto «ciò che non è», in questa capacità di costruire corrispondenze funzionali attraverso il «sapore del locale» e il territorio si intravede un primo traguardo sufficientemente chiaro.

«Limitare i limiti»

Citando lo storico inglese Quentin Skinner, il presidente Formigoni ha anche ricordato come le istituzioni abbiano il compito di «limitare i limiti delle persone»,

che impediscono loro di realizzare adeguatamente le proprie potenzialità. Il concetto di sussidiarietà può essere letto anche in questo modo, per costruire una nuova statualità nella quale siano realmente protagonisti le persone, responsabili e libere.

Il rapporto tra politica e amministrazione

La prospettiva sopra sinteticamente ripercorsa ha tra le sue conseguenze future un ceto politico e amministrativo sempre più maturo, e tra le sue esperienze presenti un rapporto tra politica e amministrazione già più efficace.

Pur nella doverosa distinzione sancita anche dal nuovo Statuto della Lombardia (art. 49), le due dimensioni si caratterizzano per una sorta di circolarità, attraverso la quale l'una e l'altra, intercettando il «sapore della libertà locale», i bisogni distinti e indistinti, alimentano vicendevolmente intuizioni politiche e implementazioni amministrative.

La sussidiarietà come percorso dinamico

Nel riferimento alla libertà locale si documenta anche come la sussidiarietà non consista nell'applicazione di uno schema, anche giusto, ma in un percorso dinamico, innanzitutto di conoscenza.

Un percorso nel quale, frequentando il particolare, si può conoscere la domanda e riconoscerne il primato, si può valutare l'offerta e si può accompagnare entrambe in un continuo (quotidiano) processo di verifica, nel quale la burocrazia diventa capace di perseguire e adeguare i processi e riorganizzarsi intorno agli obiettivi e ai risultati.

L'unità del sistema

Un vantaggio competitivo di cui la Lombardia dispone rispetto ad altre realtà, e la condizione formidabile per lo sviluppo della vocazione «politica» (nel senso sopra indicato) cui essa è chiamata, è l'unità del sistema.

L'unità in Lombardia è una realtà, un dato di fatto che si intensifica quanto più è «percepito», e che è definito anche dal «senso di appartenenza». Va tenuto presente che tale unità, dal punto di vista di chi ha responsabilità istituzionale e amministrativa e rappresenta un «sistema regionale», ha una potenzialità di valenza e di impatto ben più rilevanti della semplice somma degli elementi che la compongono.

L'attuazione del federalismo

Sul piano delle condizioni politiche nazionali, le prospettive di federalismo sono state giudicate positive dal presidente Formigoni, anche se ragioni poli-

tiche hanno in qualche modo rallentato – ma non interrotto – l’apertura del tavolo di trattativa con il nuovo Governo per l’attuazione dell’art. 116.3 della Costituzione.

Il Seminario ha peraltro documentato come il percorso avviato dalla Regione Lombardia nell’ottica del regionalismo differenziato (art. 116.3 Cost.) non sia ridicibile a un mero confronto-scontro con il Governo nazionale, su ritagli di competenze, all’interno di un tradizionale (vecchio) modello statale. Il confronto ha senso ed efficacia in quanto sviluppa e arricchisce le funzioni statuali e regionali all’interno di una nuova concezione della struttura istituzionale italiana, coerente – peraltro – con il dettato del nuovo Titolo v della Costituzione. In questa prospettiva risulta significativo e utile, sotto il profilo politico, il fatto che altre due regioni rilevanti come il Veneto e il Piemonte abbiano avanzato analoghe richieste al Governo centrale.

Per quanto riguarda il disegno di legge-delega sul federalismo fiscale approvato dal Governo, lungi dall’essere una mera elencazione di principi senza concrete implicazioni finanziarie, rappresenta un passo avanti storico. Prescindendo dal fatto che, in quanto legge-delega, non può contenere il dettaglio dei sistemi di calcolo, proprio i principi in esso contenuti hanno portata epocale, in quanto contestano radicalmente il tradizionale assetto di finanza pubblica, introducendo fattori più moderni e più equi. La sostituzione del criterio della spesa storica con quello del costo standard, l’introduzione della tracciabilità dei trasferimenti, i trasferimenti dell’IVA calcolati non più sui consumi ISTAT, ma sul gettito effettivo; tutti questi principi avranno implicazioni rivoluzionarie e contribuiranno a ridurre il conflitto redistributivo. A differenza di quanto avviene ora, applicando i principi della legge-delega si otterrà una perequazione più equa e responsabilizzante. Effettuata in base al fabbisogno e alla capacità fiscale, essa eviterà di penalizzare eccessivamente le Regioni ricche e di deresponsabilizzare quelle realtà che attualmente ricevono più del dovuto.

Spunti dal percorso formativo 2008 e aperture per i lavori di gruppo

Nel corso dei lavori del seminario (e in particolare negli interventi di venerdì 17 ottobre mattina) sono stati presentati anche i principali esiti dei diversi momenti del programma formativo 2008 per l’alta dirigenza regionale. Nell’ottica dell’implementazione dei percorsi di policy in atto e della rinnovata azione di governo della Regione, può essere utile qui richiamare:

- la necessità di guardare ai cittadini come *customer* della Pubblica amministrazione, nel senso di beneficiari intenzionali dei servizi, in una logica cui consegue l’accompagnamento alla scelta consapevole del fruitore e la personalizzazione dei servizi erogati;

- la centralità per le politiche regionali della dimensione territoriale, da intendersi sia come declinazione nei singoli territori di tutte le policy regionali che come necessità di connessione e di rete tra tutti i soggetti (regionali e non) su quel territorio;
- la sfida della semplificazione per tutto il sistema pubblico;
- la necessità di segmentare e aggregare la domanda e di facilitare la scelta;
- la valorizzazione della programmazione comunitaria, per meglio sostenere le eccellenze della Regione;
- l'importanza di una comunicazione coordinata e integrata tra tutti gli attori del sistema;
- la necessità di guardare all'internazionalizzazione come dimensione ordinaria dell'azione regionale, rinnovando anche le alleanze internazionali come punto originario dell'azione di governo (vedi Assise della Sussidiarietà, Expo).

I lavori di gruppo

I gruppi di lavoro del venerdì pomeriggio sono stati dedicati ai seguenti temi: ambiente, dote, imprese, politiche sociali, sanità e territorio. Essi hanno rappresentato un momento di confronto fondamentale per individuare strumenti sempre più adeguati di governance, alla luce di quanto maturato nel percorso formativo del 2008 e tratteggiato come linea strategica di fondo dal presidente Formigoni nel suo intervento.

Per gli esiti specifici di ciascun gruppo si rinvia alle singole restituzioni dei lavori di gruppo.

Tra gli elementi trasversali emersi può essere utile indicare:

- l'integrazione tra le politiche, i soggetti e gli strumenti;
- l'importanza di partire dall'esperienza e la centralità della conoscenza (dati, strumenti, best practices) per meglio rispondere ai bisogni;
- l'evoluzione della concezione del controllo da «punizione» a strumento di supporto nell'implementazione delle politiche;
- la sfida della formazione, anche come *matching* tra le diverse competenze ed esigenze presenti nel sistema;
- la responsabilità di ciascuno per meglio rispondere, come sistema, alla complessità crescente dettata dall'integrazione.

Indicazioni puntuali per il top management

Sintetizzando, il ruolo che si richiede al top management in un contesto di sistema quale quello sviluppato dalla Regione Lombardia nel quadro della l.r. 30/2006, è quello di:

- programmare attuando le leggi;
- reperire e utilizzare le risorse secondo gli indirizzi della Consiglio regionale e della Giunta, sotto la guida del Presidente;
- controllare gli atti, gli iter, le procedure;
- valutare gli impatti e gli esiti.

Per esercitare adeguatamente tale ruolo occorre sviluppare sempre più un metodo di lavoro fondato su:

- 1) conoscenza;
- 2) coinvolgimento;
- 3) collegialità;
- 4) contestualità;
- 5) concretezza;
- 6) creatività;
- 7) comunicazione.

Considerazioni di sintesi

Da un lato, il Seminario residenziale 2008 ha rappresentato un momento di consolidamento di un percorso in atto, e di sistematizzazione di alcuni contenuti della nostra esperienza; dall'altro, ha senz'altro permesso una maggiore integrazione tra gli attori del sistema regionale; infine, ha definito l'orizzonte verso il quale tendere, dettagliato i passi da compiere e fornito numerosi spunti per il cammino.

Nei prossimi mesi, per percorrere la strada indicata dal presidente Formigoni nel suo intervento, occorre puntare sulla ricchezza delle riflessioni e degli spunti emersi e sul valore aggiunto rappresentato dal sistema regionale, accettando la provocazione di «rimettersi in gioco»:

- nei contenuti e negli strumenti delle policy;
- nei rapporti e nelle relazioni (all'interno del sistema innanzitutto, ma anche con gli attori del territorio);
- nel percorso formativo.

