

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*

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

© 2008 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: ottobre 2008

Ristampa: V IV III II I 2008 2009 2010 2011 2012

Printed in Italy

ISBN 978-88-6250-105-7

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, corso di Porta Romana 108 – 20122 Milano, telefono 0289280804, fax 0289280864, e-mail: segreteria@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»

Dal welfare state alla welfare community



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

Presentazione del seminario

- 9 ALBERTO BRUGNOLI

Il percorso da Corsico a Villa Torretta

- 11 **Il Progetto Concettualizzazione**

ELIANA DE MARTIIS

- 15 **1. Area Sanità**

ANTONELLO ZANGRANDI

- 19 **2. Area Famiglia**

LUCA PESENTI

- 21 **3. Area Ambiente**

MARCO CARERI

- 23 **4. Area Istruzione Formazione e Lavoro**

LORENZA VIOLINI

- 25 **I seminari strategici internazionali e le implicazioni dell'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione**

ALBERTO BRUGNOLI

- 29 **Le implicazioni dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione**

ANTONELLO TURTURIELLO

Testimonianze

- 31 **La centralità della persona nella filiera Istruzione Formazione e Lavoro**

ROBERTO ALBONETTI

- 35 **Il percorso dell'AdP Competitività**

MARCO CARABELLI

PIER ANDREA CHEVALLARD

Intervento del Presidente di Regione Lombardia

- 39 **Sussidiarietà e innovazione per una nuova statualità**

ROBERTO FORMIGONI

Sussidiarietà e modello lombardo

- 45 **Un'antropologia positiva per una nuova concezione di Stato e mercato**

GIORGIO VITTADINI

51 **Quasi mercati, punti cardine e strumenti nell'esperienza lombarda**

ALBERTO BRUGNOLI

55 **Sintesi degli interventi della tavola rotonda**

PIERO MICOSI

GIORGIO FIORENTINI

61 **Considerazioni conclusive della sessione**

GIORGIO VITTADINI

Impostazione ed esiti dei lavori di gruppo

63 **Presentazione lavori di gruppo**

MARCO CARABELLI

NICOLAMARIA SANESE

67 **Pluralismo di offerta (esiti dei lavori del gruppo 1)**

MARCO PIURI

RAFFAELE TISCAR

71 **Pluralismo di offerta (esiti dei lavori del gruppo 2)**

FRANCO PICCO

73 **Libertà di scelta (esiti dei lavori del gruppo 3)**

PASQUALE UMBERTO BENEZZOLI

77 **Sussidiarietà fiscale (esiti dei lavori del gruppo 4)**

FRANCO FINATO

Interventi conclusivi

79 **Sintesi dei lavori**

STEFANO DEL MISSIER

81 **Qualche annotazione sul metodo**

ELIANA DE MARTIIS

83 **Conclusioni**

NICOLAMARIA SANESE

Presentazione del seminario

ALBERTO BRUGNOLI

Direttore Generale IReR

Il mio intervento intende illustrare sinteticamente gli obiettivi e la struttura del seminario. Il punto di partenza è il richiamo al percorso dello scorso anno (il seminario residenziale di Corsico del novembre 2006) e al concetto di una Regione «che non esiste in se stessa»: una istituzione che ha senso solo in quanto permette e sostiene lo sviluppo della società.

Mentre a Corsico il lavoro insieme ha portato a una rilettura dell'esperienza di questi dodici anni alla luce del principio di sussidiarietà, nel seminario di quest'anno ci proponiamo un approfondimento sui fattori chiave della sussidiarietà stessa, al fine di individuare gli elementi fondamentali per un compiuto passaggio dal welfare state alla welfare community. È la prospettiva esplicitata nel sottotitolo del seminario che, pure nella sua necessaria sinteticità, evidenzia come il benessere non sia generato innanzitutto dallo Stato, bensì soprattutto dalle relazioni tra le differenti componenti della società. L'accento sarà quindi posto sulla persona e sulla sua naturale dimensione relazionale, per verificare e individuare strumenti di programmazione e di policy sempre più adeguati, vale a dire concreti e incisivi, e allo stesso tempo coerenti con la concezione di sussidiarietà presentata.

Per realizzare questo importante obiettivo abbiamo strutturato queste due giornate secondo alcuni momenti ben definiti.

Oggi sintetizzeremo il percorso che dal seminario di Corsico ci ha portati a questo, individuando alcune questioni che esso ha aperte. Dapprima verranno rivisitati i risultati del "Progetto Concettualizzazione", i seminari strategici internazionali promossi da IReR nel giugno scorso e le implicazioni dell'attuazione degli articoli 116 co. 3 e 119 della Costituzione. Seguiranno poi testimonianze su alcune esperienze particolarmente significative e un dibattito che chiuderà questa prima sessione.

L'intervento del presidente Formigoni offrirà, così come già successo lo scorso anno, la prospettiva del passo che occorre compiere.

Le riflessioni introduttive di venerdì mattina presenteranno una ipotesi teorica a fondamento della sussidiarietà e i quasi mercati come modello di confronto; alcuni punti cardine dei quasi mercati e gli strumenti di attuazione di tali punti in alcune policy lombarde.

L'ipotesi teorica proposta è che la tradizione moderna, da cui ha origine l'idea di welfare state, è caratterizzata da un sostanziale pessimismo nei con-

fronti dell'iniziativa della persona. Il pubblico (lo Stato) interviene come regolatore esterno, capace di conciliare la libertà e la responsabilità individuale con il bene comune. L'alternativa a questa posizione, da cui ha origine l'idea di welfare community, è fondata, invece, sulla fiducia nei confronti del dinamismo costitutivo e della capacità della persona. Tale desiderio è intrinsecamente positivo, custodito e potenziato dalle relazioni, e porta in sé il nesso tra libertà e responsabilità.

L'azione di governo in Lombardia è ispirata da una cultura vicina a questa prospettiva di welfare community e, come vedremo, numerose policy hanno cercato di accompagnare l'affermazione di sistemi di quasi mercati.

A questo intervento seguirà una tavola rotonda con testimonial esterni e un momento di dibattito in comune.

I lavori di gruppo, previsti nel pomeriggio di venerdì, rappresentano il momento di confronto fondamentale per individuare strumenti sempre più adeguati di governance alla luce di quanto maturato nel percorso dell'ultimo anno, dalle riflessioni sviluppate nei contributi di venerdì mattina e dalle linee strategiche proposte dal presidente Formigoni nel suo intervento.

Nella sessione conclusiva, dopo la restituzione dei lavori di gruppo, verrà condotta una riflessione collegiale sugli spunti e le prospettive emersi negli stessi. Una sintesi e alcune proposte sulla prosecuzione del percorso e del nostro lavoro chiuderanno il seminario.

Il percorso da Corsico a Villa Torretta

Il Progetto Concettualizzazione

ELIANA DE MARTIIS

Direttore Scuola Superiore di Alta Amministrazione – IReF

«Dobbiamo avere la consapevolezza di questa novità “incarnata”, tradotta in “struttura”, consolidarla, renderla definitiva e irreversibile...». Attraverso queste sintetiche ma significative parole del Presidente Roberto Formigoni, è possibile cogliere il significato del Progetto Concettualizzazione. Gli ultimi anni hanno visto tutta la struttura regionale impegnata nel perseguire traguardi sfidanti e innovativi per la Pubblica amministrazione; la concentrazione su temi complessi e innovativi ha fatto emergere la necessità di una adeguata riflessione sui percorsi realizzati, sugli obiettivi raggiunti e soprattutto sul beneficio generato per le persone, le famiglie, le imprese e le istituzioni.

A partire dalla fine del 2006 è così stato avviato un percorso di definizione e sistematizzazione teorica dell'esperienza sussidiaria in atto in Regione Lombardia, che ha coinvolto tutta la dirigenza apicale della Giunta regionale attraverso un processo di accompagnamento formativo sviluppato da IReF-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, in stretta connessione con IReR e Fondazione per la Sussidiarietà.

Il progetto è stato promosso per favorire una riflessione approfondita sul tema della realizzazione della sussidiarietà in Lombardia, la continuità e lo sviluppo dei percorsi di policy (innescando anche logiche di implementazione e miglioramento) e la diffusione della conoscenza sul modello sussidiario lombardo, attraverso la rilettura delle esperienze innovative (realizzate e in corso), grazie al supporto della ricerca, di testimonianze esterne e della messa a sistema del patrimonio di conoscenze a disposizione.

La raccolta e la sistematizzazione delle esperienze ha preso avvio su quattro aree prioritarie: ambiente, istruzione formazione e lavoro, sanità e famiglia, con il coinvolgimento diretto dei Direttori Generali in qualità di “protagonisti” del percorso formativo, e la collaborazione di esperti esterni, al fine di valorizzare il patrimonio esistente e tradurlo in adeguati moduli conoscitivi e formativi, resi fruibili a tutta la dirigenza e al personale del sistema regionale, attraverso le attività formative di IReF. Per tutte le altre aree è stata predisposta una mappatura completa dei casi di sussidiarietà orizzontale e verticale realizzati e in corso, con analisi di posizionamento rispetto ad alcune variabili fondamentali.

Gli obiettivi del progetto possono essere sintetizzati come segue:

- una riflessione sistematica e documentata sui percorsi di sussidiarietà e riforma realizzati in Regione Lombardia;
- la restituzione alla dirigenza apicale della “concettualizzazione” di questi percorsi e dei criteri metodologici per affrontare gli obiettivi da realizzare entro la legislatura;
- l'utilizzo degli esiti del lavoro per la realizzazione di percorsi formativi della dirigenza e dei funzionari regionali, allo scopo di permettere loro di affrontare obiettivi complessi secondo modalità “di governo”.

Il metodo utilizzato rispecchia l'approccio specifico messo a punto in questi anni dalla SSAA, contestualmente induttivo e deduttivo, che consente:

- di imparare dall'esperienza di attuazione dei principi istituzionali (dai valori alle politiche, alle riforme);
- di verificare e valutare l'impatto effettivo sui beneficiari finali;
- di formare una classe dirigente il più possibile “adeguata” alle sfide istituzionali.

Negli interventi che seguono verranno sinteticamente proposti gli esiti del percorso sino ad ora compiuto nelle quattro aree prioritarie, in relazione a ciascuna delle quali nel corso del 2007 è stato organizzato un focus group con la partecipazione della dirigenza apicale e il contributo di un discutant autorevole¹ che, per ciascuna area, ha proposto una riflessione esterna sull'attuazione delle policy lombarde nel settore considerato.

Nel corso del progetto è stato possibile realizzare lo scopo innovativo della formazione, che consiste nell'essere strumento per elaborare nuovi metodi e modelli, nello sperimentare soluzioni innovative da trasferire e diffondere poi capillarmente. Solo così la formazione diventa motore del cambiamento, veicolo per le iniziative strategiche, strumento per facilitare i processi di integrazione e trasformazione culturale e, infine, strumento per il trasferimento degli standard professionali e di sviluppo. Le logiche dell'azione formativa della SSAA sono quindi finalizzate allo sviluppo di conoscenze accumulate per via sperimentale e alla loro diffusione attraverso processi di apprendimento.

¹ Al focus group “Area Ambiente (9 maggio 2007) è intervenuto il dott. Oscar Giannino; al focus group “Area Famiglia” (22 maggio 2007) il prof. Giorgio Fiorentini; al focus group “Area Istruzione formazione e lavoro” (30 maggio 2007) il prof. Gilberto Antonelli e, infine, al focus group “Area Sanità” (19 giugno 2007) il dott. Piero Micossi.

Il percorso compiuto, sia in termini di metodo che di contenuto, ha di fatto positivamente e realmente influito sulla qualità di azione del management regionale, consentendo anche una più corretta e adeguata interpretazione sia del ruolo della dirigenza che di quello della politica. La dirigenza, infatti, è chiamata da una parte a studiare soluzioni complesse e adeguate per supportare il processo decisionale della politica e dall'altra a realizzare al meglio le richieste e le istanze innanzitutto del Programma Regionale di Sviluppo e delle sue declinazioni.

1. Area Sanità

ANTONELLO ZANGRANDI

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

Il Servizio Sanitario di Regione Lombardia è attualmente considerato da molti quale il miglior sistema sanitario in ambito italiano (e uno fra quelli di maggiore rilievo in ambito europeo) per livello di qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Esso inoltre, grazie a una dotazione tecnologica di prim'ordine e a numerose altre eccellenze, è un sistema fortemente attrattivo nei confronti degli abitanti delle altre regioni italiane.

A tale riguardo vorrei innanzitutto fornirvi alcuni dati, che contribuiscono a delineare quella che possiamo chiamare la fotografia – ad oggi – del Servizio Sanitario Regionale: 200 strutture di ricovero e cura accreditate; 9.500.000 cittadini residenti assistiti; 2 milioni di ricoveri e 150 milioni di prestazioni ambulatoriali erogate ogni anno (più del 10% delle quali destinate a cittadini provenienti da altre regioni, con punte del 50% in aree specialistiche quali quelle dell'oncologia e della cardiologia); 62 milioni di ricette di assistenza farmaceutica rimborsate; 17 istituti di ricerca – sui 40 nazionali – dove l'attività ordinaria di degenza e l'attività di ricerca vengono svolte congiuntamente (in nessun'altra regione italiana l'innovazione nel settore socio-sanitario è stata incentivata quanto in Lombardia negli ultimi anni).

Confrontando poi le prestazioni erogate nel 2003 e nel 2006 possiamo osservare come, a fronte di una lieve riduzione numerica, si riscontri tuttavia un sensibile incremento del valore: questo significa che i casi affrontati in Lombardia sono mediamente più impegnativi.

Tramite i ticket, infine, i cittadini lombardi partecipano, in misura decisamente maggiore rispetto alle altre regioni italiane, alle entrate del Servizio Sanitario Regionale: 350 milioni di Euro per l'attività specialistica (pari a circa il 24% della spesa totale) e 100 milioni di Euro per quella farmaceutica (pari al 7% della spesa totale).

Questi sono i risultati di un'importante riforma del Servizio Sanitario Regionale che, dal 1997 ad oggi, ha posto la politica sanitaria della Regione Lombardia al centro dell'attenzione del Paese. Capisaldi fondamentali di tale processo di riforma sono stati alcuni punti chiave afferenti al grande tema della sussidiarietà: la libertà di scelta dei cittadini, l'accreditamento degli operatori, la gestione finanziaria delle tariffe, e infine un puntale sistema di monitoraggio e di controllo.

Negli ultimi dieci anni la riforma della sanità ha cambiato in maniera significativa la struttura dell'offerta e le modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie: si è assistito a una riduzione del numero di ricoveri ordinari (a fronte però, al contempo, di una riqualificazione dei posti letto), mentre si è registrato uno sviluppo significativo delle degenze in regime di day hospital e l'ingresso nel sistema delle cure a carattere riabilitativo. Considerando poi altri indicatori, come il tempo medio di degenza e il livello di "continuità assistenziale", possiamo trovare ulteriori conferme di questa trasformazione strutturale.

Ovviamente ci sono anche delle criticità, che devono essere affrontate affinché il Servizio Sanitario Regionale possa continuare a mantenersi efficiente e a svilupparsi. Le criticità emerse negli ultimi anni sono relative ai seguenti temi: risorse insufficienti, inefficienza del pubblico, assistenza sul territorio, ruolo delle ASL, ricerca, farmaceutica, medici di medicina generale.

In particolare, vorrei focalizzare l'attenzione sulle due criticità più importanti. La prima è connessa con l'annoso tema dell'inefficienza del sistema pubblico: negli ultimi anni la situazione è decisamente migliorata, ma la perdita stimata delle aziende pubbliche è ancora di circa 1,3 miliardi di Euro, e questo deficit non permette di investire risorse in sviluppo e innovazione. Occorre dunque uno sforzo per "ristrutturare" il settore pubblico, per ridurre le perdite e per investire in innovazione (soprattutto in alcuni settori fondamentali) con le risorse così recuperate.

Ma come intervenire sul settore pubblico? Una sperimentazione di cui si è tanto parlato è quella delle partnership pubblico-privato, che consentono di valorizzare tutte quelle esperienze private – di carattere profit e non profit – che possono generare efficienza e qualità nel settore pubblico, garantendo così al massimo grado l'attuazione del principio di sussidiarietà. In Lombardia ci sono state circa una ventina di esperienze gestionali in regime di collaborazione fra pubblico e privato, con risultati alterni. Affinché queste possano giungere ad una concreta operatività, è necessario dunque riflettere approfonditamente sulle condizioni di possibilità di un reale spazio per una cooperazione fra pubblico e privato, che abbia come obiettivo l'incremento di efficienza del servizio pubblico. Penso che a tale domanda si debba rispondere rapidamente, visto che le politiche hanno bisogno di tempo per realizzarsi.

La seconda criticità è legata al principio della continuità assistenziale, ovvero sia all'idea secondo la quale il Servizio Sanitario deve costruire, per i pazienti e più in generale per gli utenti, dei percorsi unitari ove confluiscono e dialoghino fra loro le diverse strutture assistenziali interessate. Questo principio ha trovato applicazione solo in parte. A tale proposito ritengo che si debbano costruire le condizioni affinché le ASL possano assumere pienamente il ruolo assegnato loro dalla l.r. 31/1997 di riforma del Servizio Sani-

tario Regionale, un ruolo non tanto di erogazione effettiva dei servizi, quanto di programmazione (ascolto e comprensione dei bisogni), coordinamento (gestione dell'offerta) e controllo (monitoraggio e valutazione, ma anche tutela della "concorrenza" fra gli operatori) di attività realizzate in maniera sussidiaria da strutture locali decentrate. Questo rinnovato ruolo delle ASL, qualora fosse opportunamente ed efficacemente implementato, consentirebbe di garantire la capillarità del Servizio Sanitario Regionale, rendendo possibile l'attivazione di tutte le risorse diffuse sul territorio e al tempo stesso l'unitarietà degli indirizzi regionali in materia di sanità.

Un'ultima considerazione: è fondamentale che i medici siano partner di questo processo di trasformazione. I medici devono essere coinvolti, non tanto nella diretta gestione amministrativa del servizio, quanto all'interno di nuove forme di collaborazione finalizzate all'elaborazione di una politica sanitaria concordata e partecipata, ma al tempo stesso efficace ed efficiente (perché l'uso delle risorse finanziarie dipende in larga parte proprio da loro). In una parola: di una politica sanitaria "responsabile".

2. Area Famiglia

LUCA PESENTI

Docente di Programmazione del welfare locale, Università Cattolica del Sacro Cuore

Il tema della famiglia è particolarmente complesso: quando si parla di Area Famiglia si intende infatti tutto l'insieme delle tematiche afferenti al complesso dei sistemi socio-assistenziale e socio-sanitario integrati.

In Regione Lombardia, il quadro strutturale demografico registra da diverso tempo tassi di invecchiamento e tassi di dipendenza significativamente elevati. Questi tassi avevano condotto, circa dieci anni fa, a un forte scostamento fra domanda e offerta, scostamento che, prima della riforma seguita alle attribuzioni che il rinnovato Titolo V della Costituzione ha assegnato alle Regioni in materia, costituiva il problema centrale delle politiche regionali per le famiglie.

La revisione del Titolo V, unita a una forte presenza programmatica da parte della Regione Lombardia su questo terreno, hanno però dato un decisivo impulso a una trasformazione di tipo riformista che ha generato uno degli strumenti che maggiormente caratterizzano il sistema socio-assistenziale e socio-sanitario regionale: il voucher (o, per essere più precisi, il meccanismo accreditamento/voucher).

In termini monetari, Regione Lombardia spende circa 45 milioni di Euro per l'assistenza domiciliare generica (che è costituita, nella maggioranza dei casi, da interventi spot), mentre nel sistema dei voucher e dei credit, strumenti che coprono solitamente forme di intervento dalla durata più lunga finiscono circa 42 milioni di Euro.

Alcuni dati ci permettono di comprendere meglio la trasformazione verificatasi grazie all'introduzione di questo elemento strategico portante. Innanzitutto occorre notare la ridefinizione, la ristrutturazione e la rimodulazione dell'intero sistema di residenzialità, che ha determinato, nell'arco di un decennio, un aumento di circa 20.000 posti letto nelle residenze sanitarie e assistenziali per anziani. In secondo luogo si deve registrare il raddoppio delle prestazioni di assistenza domiciliare integrata, che rappresentano il secondo ambito prioritario di intervento del sistema.

Complessivamente, il voucher socio-sanitario copre oggi il bisogno assistenziale di circa 18.000 utenti, mentre altrettanti vengono sostenuti tramite uno strumento ancora più recente, finalizzato alle prestazioni di natura più marcatamente sanitaria e tuttora in fase di sperimentazione: il credit.

Vi è poi un secondo strumento sul cui utilizzo Regione Lombardia ha particolarmente insistito, pur trattandosi di un dispositivo di competenza comunale: i cd. Titoli sociali per l'accesso ai servizi socio-assistenziali, che

hanno prodotto un ampliamento della rete dei servizi (in cui, di fatto, è caduta la distinzione fra unità di offerta pubbliche e unità di offerta private) e, di conseguenza, un allargamento dello spazio di libera scelta da parte degli utenti e delle loro famiglie.

Fin qui l'intervento regionale si è indirizzato prioritariamente sul tema degli anziani e dei disabili, dal momento che essi rappresentano i due ambiti del settore che intercettano, in Lombardia e non solo, la quota maggiore delle risorse finanziarie disponibili. Si avverte tuttavia la crescente necessità di estendere l'utilizzo del sistema dei voucher oltre questi compartimenti prioritari, in modo tale che esso possa porsi come lo strumento standard in campo socio-assistenziale e socio-sanitario. Proprio in questi mesi si sta avanzando un'ipotesi di lavoro relativamente al cd. voucher di conciliazione, che va a sostenere integralmente tutti i carichi di cura di una famiglia (anziani, disabili, minori etc.) centralizzando una pluralità di interventi in un unico strumento.

Per rispondere a tale necessità è di fondamentale importanza affrontare tre questioni principali. La prima consiste nel chiedersi se il modello accreditamento/voucher abbia effettivamente determinato – e, se così non fosse stato, quali condizioni mancano affinché si determini – un deciso cambiamento di paradigma nel settore socio-assistenziale, ovvero la definitiva istituzionalizzazione della sussidiarietà in tale ambito. La seconda riguarda le diverse modalità di regolazione messe in campo da parte delle ASL relativamente al meccanismo accreditamento/voucher: alcune aziende sanitarie utilizzano procedure maggiormente disciplinate, mentre altre spingono di più nella direzione della liberalizzazione, con una maggior pluralizzazione dei soggetti e dunque una maggiore libertà di scelta. A tale riguardo i nodi da affrontare sono tre: il controllo ex ante; l'orientamento alla scelta (come contrastare il problema delle asimmetrie informative); la valutazione ex post (come controllare con rigore i risultati delle politiche).

Ultima questione è quella delle cd. resistenze. Ci sono due ordini di resistenza al processo di riforma che è tuttora in atto: da un lato le resistenze di tipo organizzativo, interne alle ASL, che diverse volte hanno causato rallentamenti nell'implementazione dei voucher socio-assistenziali; dall'altro le resistenze di tipo politico-amministrativo, da parte dei Comuni, che spesso hanno posto barriere di natura ideologica alla diffusione e all'adozione stessa del sistema dei voucher (sviluppando invece in misura molto maggiore, per ragioni evidenti, il sistema dei buoni).

3. Area Ambiente

MARCO CARERI

Esperto di programmazione strategica e di sistemi organizzativi nella Pubblica amministrazione

La Regione Lombardia ha sempre concepito l'Area Ambiente con un'accezione ampia che associa alla difesa dell'ambiente, alla tutela della salute e alla salvaguardia delle risorse naturali anche l'incentivazione allo sviluppo, la spinta all'innovazione e lo sviluppo della competitività. Si tratta di una sfida concettuale importante: la questione ambientale non può, infatti, svolgere unicamente una funzione "negativa", non può tradursi soltanto in una serie di divieti, vincoli, limiti.

Dal punto di vista della sussidiarietà, tuttavia, la problematica ambientale risulta molto complessa, poiché gli interventi che la caratterizzano non sono rivolti direttamente – come accade invece per altri servizi – alle singole persone, ma interessano piuttosto l'intera collettività. Nell'area ambientale, infatti, la tipologia dei beneficiari non è facilmente identificabile, ma può avere varie sfaccettature: persona, cittadino, utente del servizio, potenziale azionista e finanziatore delle reti etc.

Occorre allora chiedersi in che cosa si traduca, concretamente, l'adozione di un approccio sussidiario ai problemi ambientali, laddove, in assenza di un rapporto diretto con l'utenza, dovrebbe emergere in modo particolarmente significativo il ruolo dei corpi intermedi. E occorre forse addirittura chiedersi se il principio di sussidiarietà non sia applicabile solamente all'area del welfare in senso stretto o possa invece valere anche per tutta la tematica ambientale intesa in senso ampio, comprendente cioè settori come quello delle reti, dei servizi di pubblica utilità e della gestione del territorio.

Rispetto alla governance delle reti e dei servizi di pubblica utilità possono essere adottati diversi modelli: uno più dirigista, fortemente centralizzato rispetto agli Enti locali, e uno più partecipativo, caratterizzato da forme organizzative maggiormente negoziate.

In Lombardia troviamo due esempi che illustrano in maniera chiara questi due differenti modelli. Il settore della raccolta, del riciclaggio e della termovalorizzazione dei rifiuti – dove la competenza organizzativa degli Enti locali è sostanzialmente residuale – riveste aspetti di assoluta eccellenza: siamo in presenza di un libero mercato dello smaltimento caratterizzato da un numero limitato di operatori, da un'impiantistica di ottimo livello e da tariffe in costante diminuzione.

Nel servizio idrico integrato, invece – dove si riscontra un alto potere organizzativo degli Enti locali – troviamo oltre 150 operatori, infrastrutture e

impianti non adeguati, investimenti limitati rispetto alle necessità e un servizio complessivo che, pur a fronte di tariffe fra le più basse d'Italia, non è certo di buon livello.

Nel 2006 Regione Lombardia si è così assunta la responsabilità di scegliere un modello di riferimento, la cui logica di fondo risiede, secondo l'idea della sussidiarietà, nella centralità della persona. Tale modello è caratterizzato da alcuni punti fondamentali:

- deve esserci separazione netta tra proprietà della rete ed erogazione dei servizi (considerando il fatto che le reti costituiscono una risorsa del territorio, anche dal punto di vista fondiario);
- il mercato dell'erogazione dei servizi deve essere caratterizzato da una pluralità di operatori (una sana competizione rappresenta una delle leve della sussidiarietà);
- la conseguente libertà di scelta da parte del cittadino deve essere accompagnata anche da una capacità di scelta (si tratta di risolvere i noti problemi di asimmetria informativa);
- le tariffe praticate devono essere tali da coprire i costi (gli operatori del settore devono essere soggetti economici a tutti gli effetti);
- al tempo stesso occorre istituire strumenti di monitoraggio e valutazione dei servizi offerti (che garantiscano un equilibrio tra sostenibilità ambientale e sviluppo).

Vorrei concludere provando ad associare la sussidiarietà a un'immagine. L'immagine che vorrei proporvi è quella di una spirale: bisogna praticare la sussidiarietà, per poi verificare le esperienze confrontandole con i modelli teorici e quindi ripensare questi ultimi. Dobbiamo cioè imparare a riconoscere la sussidiarietà di un'azione dai suoi impatti, dai suoi risultati, dalla sua reale efficacia. Solo così la sussidiarietà potrà finalmente essere considerata non soltanto un criterio che può caratterizzare, discrezionalmente, il modo di fare politica, ma un vero e proprio principio di organizzazione sociale.

4. Area Istruzione Formazione e Lavoro

LORENZA VIOLINI

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano

Per quanto riguarda l'Area Istruzione Formazione e Lavoro, il punto di partenza dell'attività di sistematizzazione concettuale è stato una presa di coscienza della natura profondamente sussidiaria della nostra Regione, che proprio in tale ambito si evidenzia con maggior intensità: le scuole professionali, le botteghe, i centri di formazione esistono infatti in Lombardia già da oltre cinque secoli. Essere sussidiari in quest'area ha significato quindi, innanzitutto, recuperare le nostre radici.

Questo sguardo al passato non deve però farci dimenticare che essere sussidiari significa anche impostare un lavoro dentro la Pubblica amministrazione, che costantemente miri ad eliminare o a ridurre le sedimentazioni burocratiche che impediscono al sistema regionale di istruzione formazione e lavoro di costituire realmente un'unica filiera.

Perché un'unica filiera? Per essere legati unicamente alla nostra visione dei problemi? Per essere una Regione che vive chiusa in se stessa? No, questo tentativo di unificazione discende dalla consapevolezza che la persona è una e unica. Di conseguenza, per valorizzare il suo peculiare capitale umano occorre impostare un'azione politica che sia personalizzata, che prenda le mosse da una reale conoscenza dei suoi specifici bisogni e che ragioni e operi quanto più possibile in un'ottica di integrazione degli interventi. Vorrei riprendere una frase a cui molti di noi sono affezionati: «la sussidiarietà come metodo è imposta dall'oggetto». Per valorizzare la persona, dunque, occorre un metodo consono ad essa.

Il primo punto che mi sembra importante sottolineare è allora questo: riconoscere i bisogni delle persone è la regola aurea di un'amministrazione che sia realmente sussidiaria. Per impostare l'azione del policy maker bisogna individuare tutti i problemi, scandagliare tutte le dimensioni, analizzare tutti gli aspetti avendo a disposizione strumenti conoscitivi potenti, verificati e integrati fra loro. Al tempo stesso occorre tener presente il fatto che, se è vero che è importante conoscere a fondo e riflettere prima di agire, è vero anche che non si può trascurare la dimensione del fare, dell'intervento, dell'azione.

Una seconda questione particolarmente rilevante è quella del rapporto e dell'integrazione fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale. In sintesi: è nella dimensione orizzontale che ci si fa carico dell'evoluzione dei bisogni e che si affrontano i problemi; quella verticale è invece una dimen-

sione organizzativa che prepara all'azione e la sostiene, permettendo di localizzare il livello territoriale che meglio può organizzare l'uso delle risorse.

Il cambiamento, infatti, si segnala sempre all'interno della dimensione orizzontale; se viene ascoltato, esso costringe a ripensare gli strumenti verticali di governo (regionali così come propri degli altri livelli), i quali a loro volta consentono di organizzare la risoluzione dei problemi nella dimensione orizzontale.

Tutti gli interventi posti in essere – il finanziamento, l'accreditamento, la certificazione di qualità – devono contribuire quindi a una risoluzione dei problemi che si sviluppi nella dimensione orizzontale, altrimenti rimangono solo meccanismi burocratici di una Regione chiusa in se stessa. Anche questo è un modo di declinare il tema «una Regione che non esiste in se stessa».

C'è infine un terzo punto che vorrei toccare. La libertà di scelta presenta due questioni fondamentali: da un lato essa è nulla senza varietà e articolazione dell'offerta, ma dall'altro è nulla anche senza educazione, ovverosia – potremmo dire – senza varietà e offerta della domanda. Questo è un elemento che a me pare nuovo: occorre un'azione sulla domanda, occorre progettare l'attività della Pubblica amministrazione anche in termini di educazione. Tuttavia la Regione non deve essere neutra nel fare le sue scelte, ma deve dire quello che le sembra bene: la libertà di scelta, infatti, diventerebbe solo arbitrio se non fosse accompagnata da una spinta a manifestare i fattori valoriali che interessano al policy maker.

Finisco con una sorta di “post scriptum metodologico”. Noi abbiamo già tentato in diversi modi di concettualizzare la sussidiarietà (si pensi alle esperienze degli “indicatori”, del “decalogo” o dei “modelli” della sussidiarietà). E questo percorso di concettualizzazione ha comportato anche un ampio lavoro di analisi dei casi (si è parlato di buono scuola, di politiche del lavoro, di sistemi di accreditamento, di rating), in base all'idea secondo cui “concettualizzare” vuol dire anche “comunicare” la strada percorsa. Al tempo stesso occorre però mettere in moto un processo di riflessione: concettualizzare significa, infatti, passare dal particolare all'universale, dalla capacità di fare alla capacità di leggere il proprio fare come qualcosa di emblematico, come traccia per un cammino, come punto di partenza per scandagliare questa terra incognita che, tutto sommato, è la sussidiarietà.

I seminari strategici internazionali e le implicazioni dell'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione

ALBERTO BRUGNOLI

A Corsico abbiamo voluto analizzare le policy regionali degli ultimi 12 anni, tentando di rileggerle alla luce del principio di sussidiarietà che, più o meno consapevolmente, le ha permeate. Da Corsico è scaturito un percorso di lavoro, articolato nelle quattro diverse aree precedentemente presentate, mirato a identificare gli strumenti peculiari che hanno caratterizzato l'esperienza lombarda di governo.

Da tale lavoro, che chiaramente ha evidenziato anche delle questioni aperte, è emerso come l'esperienza lombarda abbia prodotto in questi anni degli strumenti tali da prospettare il principio di sussidiarietà come un vero e proprio principio di organizzazione sociale: la sussidiarietà, infatti, non è soltanto un principio di governo, ma è piuttosto soprattutto un principio di organizzazione della società. Se poi le istituzioni lo riconoscono in quanto tale, ecco che allora ne fanno anche un principio di governo, l'attuazione del quale favorisce, a sua volta, che la sussidiarietà si affermi ancor di più come principio di organizzazione sociale.

A questo punto occorre approfondire, chiarire e comprendere fino in fondo cosa comporti, quanto a fattori costitutivi, questa idea forte di sussidiarietà, come essi possano essere effettivamente perseguiti nelle policy che vengono messe in campo e quali siano gli specifici strumenti che, nelle diverse aree, debbano essere attivati al fine di compiere definitivamente il passaggio dal welfare state alla welfare community. È in questo orizzonte che deve essere letto il contributo dei seminari internazionali organizzati da IRER nel giugno scorso¹.

Nei seminari abbiamo chiesto ad alcuni istituti internazionali di analizzare l'esperienza di governo lombarda e di confrontarsi con essa in base ai loro contesti di provenienza e alle varie modellizzazioni che di tali contesti avevano operato. In particolare abbiamo chiesto loro di considerare il modello lombardo sotto tre punti di vista:

- istituzionale (elementi e implicazioni della sussidiarietà come principio di organizzazione sociale e di governo);
- regolativo (con un focus sulle good practices nelle relazioni pubblico-privato);

¹ *Governance: the Lombardy way. Assessing an experience, designing new perspectives*, Milano, 1,8 e 15 giugno 2007. Il programma e la sintesi dei seminari sono disponibili sul sito www.irer.it.

- del policy maker (con un focus sulla crisi dei modelli di welfare, sviluppo e futuro di nuovi sistemi).

Abbiamo chiesto loro anche di comparare criticamente il caso lombardo con processi innovativi in atto presso altre realtà europee, così da ricavarne indicazioni di prospettiva per consolidare (ed eventualmente esportare) il nostro modello.

Gli esiti di questo percorso sono stati realmente stupefacenti: la Lombardia appare, infatti, come un “laboratorio” sorprendentemente avanzato dove, in particolare per alcune policy, le prassi concrete sono decisamente più avanzate rispetto alla sistematizzazione teorica delle stesse. Tre sono state, in particolare, le osservazioni emerse:

- le difficoltà del welfare state si traducono e si configurano in una vera e propria crisi dell’universalismo: è cioè sempre più difficile, negli odierni sistemi complessi, garantire a tutti i cittadini uguaglianza di trattamento nei servizi sociali;
- questa crisi impone l’abbandono della tradizionale dicotomia Stato-privato, con il riconoscimento della fine del primato della politica (ovvero sia della pretesa della politica di definire i principi di organizzazione della società) e dell’emergenza della società civile come soggetto imprescindibile per rispondere fino in fondo ai bisogni emergenti (e dunque come soggetto del quale una governance efficace non può non tenere conto): vi è infatti una originarietà delle relazioni sociali e della natura umana rispetto alla riflessione politica e alle scelte di policy, che con tale originarietà devono confrontarsi;
- occorre pertanto che la nozione di “responsabilità”, che di solito si trova ascritta a uno solo dei due poli del mercato, venga considerata contemporaneamente e contestualmente sia dal lato della domanda sia da quello dell’offerta, poiché Stato e apparati pubblici devono cedere al terzo settore e alla società civile non solo la gestione di alcuni servizi, ma anche potere decisionale vero e proprio. Un sistema effettivamente sussidiario implica, infatti, che vi sia libertà di scelta, ovvero sia da un lato capacità decisionale della politica e al contempo indipendenza e autonomia della società civile.

Un secondo filone importante nel lavoro di quest’anno è stato quello connesso all’attuazione degli articoli 116.3 e 119 della Costituzione, perché chiaramente anche se tutto il passaggio dal welfare state alla welfare community è fondato innanzitutto sull’affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale come principio di organizzazione sociale, questo percorso non può essere realmente efficace se non è accompagnato da una profonda affermazione della sussidiarietà verticale.

In questo senso il percorso che abbiamo fatto nell'accompagnare l'evoluzione della possibile applicazione degli articoli 116.3 e 119 aiuta in questa direzione. Nella nota che avete tra i materiali del seminario sono riportati in maniera molto sintetica tutti i passi che hanno accompagnato dal luglio 2006 a oggi il tentativo di applicazione dell'art. 116.3. Non entro nel merito rinviando alla nota. Su questo tema le questioni aperte sono ovviamente numerose. Ne vorrei ricordare una in particolare: l'attuazione dell'art. 116.3 permette di mettere in tensione il modello ordinamentale lombardo? Perché qui il problema forte è se permette di mettere in tensione il modello ordinamentale lombardo oppure non permette questo tipo di passaggio. Rispetto a questo abbiamo chiesto al Presidente di prendere posizione, di dirci cosa ne pensa e quindi di ricavare linee di sviluppo che guardano alle altre istituzioni e contemporaneamente alla società e attraverso quali leve. Senz'altro in gioco vi è la ridefinizione dell'ordinamento che porti nuovo sviluppo e ridefinisca il quadro delle risorse. Il lavoro sulle materie è in corso e deve servire a delineare un nuovo profilo di regionalismo differenziato non riduttivo.

Per concludere: quali sono, a questo punto, i prossimi passi di questa presa di coscienza cui abbiamo dato il nome di "concettualizzazione"? Io credo che oggi siano mature le condizioni per riconsiderare a un livello ancora più profondo il modello lombardo, in modo tale che esso possa diventare davvero il paradigma di un vero regionalismo differenziato (ossia non riduttivo) e rappresentare così, in quanto nuovo sistema civile, la risposta definitiva all'odierna crisi del welfare state.

Le implicazioni dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione

ANTONELLO TURTURIELLO

Direttore funzioni specialistiche Presidenza Regione Lombardia

Mi sembra che le considerazioni emerse dagli interventi che mi hanno preceduto mettano in evidenza come una delle maniere di declinare la sussidiarietà consista nel partire dall'autonomia valorizzando le responsabilità.

Un esempio in questo senso è senz'altro rappresentato dalla nostra azione in tema di federalismo fiscale. Tale esperienza è stata parzialmente trasfusa nel disegno di legge licenziato dal Governo ad agosto 2007, nel quale abbiamo messo in evidenza un primo valore: il valore dell'unanimità della Conferenza dei Presidenti. È impensabile, infatti, rimodellare lo Stato senza aver sedimentato, intorno a un principio attivo, tutte le forze politiche.

Un secondo valore è quello della differenziazione: è possibile arrivare a una differenziazione delle risorse, perequate secondo certe percentuali?

Le regole di redistribuzione imposte dal federalismo fiscale imporrebbero di abbandonare la nozione di "spesa storica", sostituendola con quella di "capacità fiscale": ci sono aree del territorio italiano e Regioni che hanno una capacità fiscale del 30% superiore alla media e ci sono aree del Paese che hanno una capacità fiscale del 30% inferiore alla media (i valori sono arrotondati alla decina di unità). Per risolvere il problema di una diversa allocazione delle risorse in funzione dell'erogazione di servizi, non potevamo non tenere conto di questa situazione di base.

Ci sono tuttavia funzioni per le quali l'erogazione del servizio deve essere uniformemente garantita su tutto il territorio; tale erogazione uniforme non è però garantita dalla capacità fiscale delle diverse Regioni. Per queste funzioni, quindi, non è importante la capacità fiscale, ma il costo standard (i Presidenti però si sono fermati al principio, senza arrivare a definire il costo standard). Il modello che abbiamo avanzato consiste allora nel separare, ai fini del finanziamento, le due tipologie di funzioni e nell'introdurre una nuova variabile che è quella dell'efficienza: la solidarietà passa attraverso il canone dell'efficienza.

Il concetto di fondo, dunque, è questo: il federalismo è differenziazione. Il Paese ha bisogno di differenziazione, di un'erogazione dei servizi che tenga conto delle differenti vocazioni territoriali e delle differenti capacità fiscali.

Il passo che abbiamo compiuto, tuttavia, non è ancora definitivo: c'è ancora in gioco la sussidiarietà verticale, ovvero si permane la necessità di una regolazione fra il sistema delle autonomie regionali e il sistema delle autonomie comunali.

Testimonianze

La centralità della persona nella filiera Istruzione Formazione e Lavoro

ROBERTO ALBONETTI

Direttore Generale Istruzione Formazione e Lavoro, Regione Lombardia

Riprendendo il percorso fin qui svolto, vorrei provare a evidenziare gli elementi essenziali che hanno definito due delle principali riforme in fase di attuazione in Lombardia (una parzialmente realizzata, l'altra ancora in preparazione): quella del mercato del lavoro e quella del sistema di istruzione e formazione professionale. Esse costituiscono i due pilastri di un'unica riforma (le due leggi condividono infatti sia strumenti di governo, quali osservatorio, accreditamento, valutatore indipendente, sia strumenti di attuazione, come apprendistato, alternanza scuola/lavoro, formazione continua, formazione permanente), la cui valenza non sta tanto nei provvedimenti in se stessi, ma risiede in una sorta di "diritto naturale", ovvero sia nel riconoscimento di quello che la società lombarda è in grado di esprimere. La risoluzione ai problemi avviene, infatti, nella "vita sociale", mentre la politica non fa altro che facilitare delle risposte che sono già all'interno della società civile.

Il principio base che guida queste riforme è dunque il principio di sussidiarietà, che prevede per la Pubblica amministrazione un'azione di facilitazione nei confronti di persone e realtà sociali. La centralità della persona è cioè ciò che giustifica il percorso di integrazione (sia delle politiche, sia dei mezzi) che ha portato a definire all'interno della nostra direzione generale un indirizzo unitario: il concetto di persona va inteso come unitario, cioè l'uomo nella totalità del proprio io integrale.

In questo modo abbiamo cercato di invertire quello che è il rapporto fra politiche attive e politiche passive: così concepito, infatti, l'individuo è in grado di essere non solo il destinatario di un intervento, ma anche il promotore di risposte reali ai suoi bisogni sociali. Costruttori di risposte che hanno due caratteristiche fondamentali: il realismo e la prudenza.

In concreto, occorre gestire le politiche ed erogare i servizi in modo assolutamente personalizzato, come abbiamo provato a fare e come stiamo cercando di fare con la dote, nelle sue diverse forme di dote scuola e dote lavoro. Quest'ultima, ad esempio, è un insieme di risorse che vengono messe in capo alla persona, la quale può utilizzarle presso enti accreditati – pubblici e pri-

vati, e questo è uno dei principi nuovi introdotti dalla riforma – che erogano servizi finalizzati al sostegno del lavoro. Il servizio si esprime per mezzo di un piano di intervento personalizzato, un vero e proprio percorso che porta al reale inserimento lavorativo del soggetto, anche grazie a un patto di responsabilità che viene sottoscritto tra l'operatore e la singola persona.

La prima innovazione consiste nel fatto che lo stanziamento non viene più devoluto all'ente erogatore ma al soggetto fruitore, quindi non più in favore dell'offerta ma in favore della domanda: in tal modo la singola persona ha la libertà di scegliere quale percorso frequentare e di investire insieme alla sua famiglia sul proprio iter educativo. Inoltre, mentre un 25% della dote viene concesso subito, poiché è giusto riconoscere una progettualità, un percorso, un tentativo che viene fatto, il 75% delle risorse viene erogato solo qualora venisse verificato, tramite un apposito sistema del rating, che l'inserimento sia andato a buon fine, e con "buon fine" non si intende un'occupazione a 3 o 6 mesi, bensì ad almeno 12 mesi.

Passare dal buono alla dote vuol dire quindi passare da una logica di rendiconto rispetto a una spesa a una logica di investimento in conto capitale. Questa logica impone inoltre di stabilizzare la spesa per ciclo scolastico, e questo significa chiedere alle scuole un certo livello di corresponsabilità nel mantenere inalterato il livello della retta.

Altri esempi di innovazione sono rappresentati dallo sviluppo dei percorsi triennali, introdotti in Lombardia già a partire dal 2001 e dalle modifiche del sistema di accreditamento, che ha portato gli enti accreditati da 1.600 a 700. Quest'ultima è stata una scelta rischiosa, soprattutto per le possibili ricadute sul livello politico. È stato però un tentativo necessario. Oggi gli enti accreditati fanno parte di un sistema di rating, vengono cioè valutati rispetto a quello che fanno e agli obiettivi che raggiungono.

Nell'attuazione di tali riforme, che cosa è cambiato per la Pubblica amministrazione? Innanzitutto il rapporto con gli Enti locali: ad esempio, grazie all'art. 6 della l.r. 19/2007, è possibile affidare alle Province ulteriori ambiti di intervento attraverso atti negoziali. Siamo così passati dalla delega alla negoziazione, laddove la prima si basa unicamente sulla nozione di spesa storica, mentre la seconda si fonda su una reale condivisione di responsabilità, obiettivi e strumenti definiti all'interno di commissioni di concertazione. Io credo che questo percorso, pur essendo molto faticoso (all'interno delle commissioni si discute a volte ferocemente), sia molto importante: ad esempio, per quanto riguarda le politiche del lavoro, esso ha portato all'approvazione all'unanimità di un documento, anche con il parere favorevole delle rappresentanze sindacali.

Un secondo elemento di novità è rappresentato poi dal passaggio dall'obiettivo al risultato: mentre gli obiettivi sono definiti dalla Pubblica am-

ministrazione stessa, i risultati sono definiti dalla valutazione che ne dà l'utente finale. Si passa così dall'impossibile ricerca di un modello perfetto, che non esiste, a una molteplicità di tentativi di intervento che vengono valutati di volta in volta e ora rigettati, ora integrati con altri tentativi fatti in precedenza, ora sostituiti completamente. Si passa cioè dal controllo alla valutazione, o, per meglio dire, si unificano in un'unica struttura le funzioni di accreditamento, controllo e valutazione. In entrambi i casi, non si definisce a priori quella che è l'ipotesi migliore. Al contrario, si mette in atto un movimento continuo, un'azione a somma positiva di costante miglioramento: i tentativi di risposta sono diversi, perché diversi sono i bisogni e i fabbisogni che le persone evidenziano, anche se può accadere che uno dei tentativi che mettiamo in campo diventi un modello di riferimento interessante. Questa è la logica con cui abbiamo cercato di impostare tutta la nuova programmazione comunitaria 2007-2013, perché siamo convinti che dal pluralismo dei tentativi dipende la libertà di scelta, che è uno dei principi della sussidiarietà.

La sussidiarietà genera una forte innovazione nelle politiche, perché l'innovazione non avviene mai guardandosi dentro, ma osservando l'azione dei corpi sociali intermedi che, come ha detto Giovanni Paolo II, sono «forme di vita nuova».

Il percorso dell'AdP Competitività

MARCO CARABELLI

Direttore Centrale Programmazione Integrata, Regione Lombardia

L'AdP Competitività è un accordo che non nasce, contrariamente ad esempio all'esperienza della programmazione negoziata, in risposta a uno specifico obiettivo da raggiungere, ma che istituisce tra Regione Lombardia e Camere di Commercio una sinergia complessiva per raggiungere una molteplicità di obiettivi, suddivisi in cinque assi: 1) innovazione, 2) internazionalizzazione, 3) promozione territorio e ambiente, 4) modernizzazione e efficienza azione amministrativa, 5) interventi per l'artigianato e microimprese.

A questi cinque assi ne è stato aggiunto un sesto dedicato a interventi per la promozione e l'attrattività del mercato lombardo: semplificando, il marketing territoriale. Il sesto asse ha introdotto una modalità di lavoro diversa rispetto agli altri, che consiste nel ragionare insieme su una progettualità mirata a rendere più attrattivo il territorio, rispondendo ai suoi bisogni.

Ora si sta costruendo un settimo asse, dedicato alle infrastrutture, per lavorare sia sull'aspetto del consenso, sia su quello delle risorse. Anche relativamente a questi due ultimi assi è stato fatto uno sforzo non solo per condividere delle azioni mirate, ma anche per costruire un'alleanza forte su alcune tematiche fondamentali per il sistema delle imprese e soprattutto per il territorio. L'elemento più interessante è rappresentato dal mettersi realmente in gioco in un'alleanza rivolta a una tematica che si decide di affrontare congiuntamente. Nella sostanza sono stati messi insieme, per il triennio 2006-2008, circa 210 milioni di Euro in forma paritaria.

L'inizio è stato molto faticoso, perché i due sistemi sono molto differenti. In più momenti ci si è lamentati della lentezza e della rigidità dei processi decisionali: ognuno ha il suo processo decisionale, ognuno ha le sue regole e prassi amministrative, ognuno ha la sua segreteria tecnica; quindi lavorare insieme e conciliare le proprie azioni non è semplice. Una delle difficoltà più grosse, in particolare, è stata rappresentata dal fatto che la Regione è organizzata per materie, mentre le Camere di Commercio sono organizzate per territori. Di conseguenza, stabilire un programma di azione su queste tematiche è particolarmente complicato, sia per Unioncamere, che dovrebbe tenere insieme tutte le specificità territoriali, sia per la Regione, che dovrebbe conciliare le innovazioni di ciascuna materia rispetto ai singoli territori.

Il risultato più rilevante è stata la forte condivisione di azioni importanti per il sistema delle imprese, che ha generato addizionalità: sono state messe

insieme le azioni dei due enti e sono state così utilizzate meglio le risorse di ciascuno. Un secondo elemento innovativo è rappresentato dal lavoro sulle modalità di interfacciamento con il sistema delle imprese, che sono state completamente informatizzate.

Oggi, a mio avviso, ci troviamo di fronte alla necessità di un ulteriore salto rispetto a questo percorso: la sfida attuale è se questa modalità comune di lavoro possa portare con sé una vera alleanza sulla competitività e su ciò di cui c'è bisogno per rendere più competitive le nostre imprese.

L'ultimo spunto che mi interessa suggerire riguarda il possibile ulteriore allargamento di queste modalità di collaborazione, che potrebbero interessare altre Direzioni generali e soprattutto altri sistemi oltre quello camerale, come ad esempio quello universitario, o quello dei teatri. Questo allargamento può essere molto interessante, perché le caratteristiche di queste modalità di intervento sono la responsabilizzazione e valorizzazione dei diversi soggetti, l'adizionalità delle risorse e una maggiore coerenza e visibilità degli interventi.

PIER ANDREA CHEVALLARD

Segretario Generale Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Milano

Cercherò di presentare l'AdP Competitività dal lato delle Camere di Commercio, per poter cogliere appieno come la sussidiarietà funziona e quali sono le sfide che propone.

Tra il sistema delle Camere di Commercio e l'Amministrazione regionale ci sono sempre state collaborazioni intense, importanti e significative; tuttavia l'AdP Competitività ha segnato una netta soluzione di continuità: esso, infatti, non ha costituito soltanto una semplice cornice entro cui collocare interventi che ci sarebbero comunque stati, ma ha segnato una vera trasformazione nel rapporto tra Camere di Commercio e Regione, in una prospettiva dal respiro strategico.

L'Accordo di Programma è caratterizzato poi da un ulteriore elemento su cui vale la pena di riflettere: il riuscire a portare continuamente sul tavolo della riflessione e del confronto la complessità e l'articolazione del nostro sistema produttivo. Non si può dimenticare, infatti, che il territorio lombardo è un territorio complesso, articolato, differenziato, dove bisogna riuscire a tenere insieme politiche di respiro regionale con una forte capacità di calarle nei singoli territori locali. Per l'Amministrazione regionale, quindi, il confronto con le Camere di Commercio significa anche un confronto con il complesso dei soggetti che partecipano all'attività della Camera e con il complesso di relazioni in cui è collocata una Camera di Commercio sul territorio: non dimen-

tichiamo che le Camere di Commercio della Lombardia vogliono dire 350 consiglieri camerali e 130-140 componenti delle giunte camerali, che sono espressione del sistema delle associazioni, delle rappresentanze e degli interessi che hanno un forte radicamento sul territorio. Avere a che fare con dodici Camere di Commercio vuol dire allora, per tutti i dirigenti regionali, confrontarsi necessariamente con dodici territori che esprimono delle attese, delle propensioni e degli obiettivi continuamente mutevoli e mai uniformi sui territori.

Credo dunque che questo sia stato l'elemento veramente importante dell'Accordo di Programma: quello di avere saputo coniugare gli obiettivi generali con una modulazione degli interventi locali che in questi obiettivi generali si sono consolidati. Ciò ha significato sicuramente qualche criticità nella fase di avvio (in 15 mesi, infatti, è inutile nascondere, abbiamo superato una fase di rodaggio delicatissima, con una diffidenza molto alta da parte di molte Camere di Commercio, soprattutto quelle più piccole, che vedevano nell'AdP solo un tentativo di espropriazione delle risorse delle Camere da parte della Regione), ma ha anche voluto dire che un sistema articolato sul territorio come quello delle Camere di Commercio ha saputo, con qualche fatica, accettare un limite alla propria piena sovranità e autonomia e una maggior propensione a operare lungo linee di strategia locale che fossero però inserite in un più ampio contesto di condivisione delle scelte con l'Amministrazione regionale.

È stato dunque costruito un modello di governance, forse ancora eccessivamente complesso, macchinoso e barocco nella moltiplicazione di comitati e sottocomitati, ma tale da aver creato una consuetudine e una continuità senza precedenti nelle relazioni fra i vertici del sistema camerale e i vertici della Regione. Un modello di governance che consente di velocizzare e di rendere più facilmente realizzabili ipotesi di lavoro congiunto che altrimenti sarebbero state molto più complesse.

La collaborazione che si è avviata con l'Accordo di Programma, inoltre, non è una collaborazione esclusiva, e questo è un punto che credo valga la pena di sottolineare e su cui ci sarà ancora molto lavoro da fare: credo, infatti, che uno degli elementi più importanti dell'AdP Competitività sia proprio quello di proporre linee di intervento per le imprese con cui altri soggetti, pubblici o privati, dovranno in qualche misura fare i conti, ragionare, riflettere e rapportarsi. Ciò significa tentare di dare sistematicità a una politica per le imprese che nasce dal basso e non dall'alto.

Vorrei ora spendere qualche parola su quelle che sono le prospettive future dell'Accordo di Programma. In questi 15 mesi l'Accordo ha ultimato la sua fase di «sistematizzazione dell'esistente» costruendo una capacità di cooperazione fra i vari soggetti, identificando e definendo possibili priorità, mettendo a sistema risorse. Credo che adesso la vera scommessa sia quella di

valorizzare l'Accordo di Programma per introdurre elementi di politiche innovative per lo sviluppo, per immaginare che cosa potremmo fare di nuovo per sostenere delle politiche di competitività che intercettino l'evoluzione del nostro sistema delle imprese. Tra Camere di Commercio e Amministrazione regionale potrebbe stabilirsi una alleanza virtuosa e mutuamente benefica. Non sto immaginando di ridurre l'impegno delle Camere di Commercio, ma credo che si debba utilizzare l'Accordo di Programma come moltiplicatore per le risorse (penso anche ad altri Enti locali, che dovrebbero essere chiamati a condividere, in modo responsabile, i programmi e i rischi connessi alla loro realizzazione). Dal rapporto tra Camere di Commercio e Amministrazione regionale possono infatti emergere spunti, proposte, linee di orientamento e di attività suscettibili di investire l'intero sistema regionale e di coinvolgere attori e soggetti sociali che altrimenti rischiano di essere, se non esclusi, considerati come un elemento marginale. Altrimenti si rischia che l'Accordo di Programma venga percepito unicamente come uno strumento di collaborazione tra la Regione e le Camere di Commercio, e non come lo strumento attraverso cui favorire la crescita della competitività delle nostre imprese attraverso il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti.

In conclusione, lo sforzo principale che dobbiamo fare è quello di far sì che tale strumento possa diventare un modello dei rapporti con altre autonomie funzionali: questo Accordo può davvero rappresentare un mutamento profondo nelle nostre politiche, se sapremo renderlo uno strumento aperto, attraverso il quale innovare continuamente le modalità di intervento.

Intervento del Presidente di Regione Lombardia

Sussidiarietà e innovazione per una nuova statualità

ROBERTO FORMIGONI

Presidente della Regione Lombardia

Il titolo di questo seminario, “Una Regione che non esiste in se stessa”, ci provoca a un cambiamento serio e profondo, più avanzato di quello che pure qui in Lombardia abbiamo costruito in questi anni, che è indubbiamente significativo, come si vede guardando la nostra storia e guardando le altre Regioni.

Le tappe compiute in questi mesi vanno proprio in questa direzione: l'anno scorso, il primo seminario nell'ambito di questo ciclo, intitolato “Capire e consolidare un governo per le persone, le famiglie, le imprese e le istituzioni” e i suoi successivi approfondimenti, i seminari internazionali dell'IReR hanno portato veramente molti contributi in questa direzione e ci hanno aiutato a capire che quello che stiamo facendo non è fuori dal mondo. Diverse testimonianze ci confermano che questa è una strada giusta; alcuni dei Paesi più avanzati la stanno già percorrendo e quindi dovrebbero convincere anche quelli più scettici.

D'altra parte, siamo nel vivo di una legislatura nella quale Regione Lombardia ha iniziato ad agire pienamente come ente di governo, poiché nelle precedenti legislature abbiamo costruito il passaggio che è diventato effettivo solo con questa legislatura – con una strutturazione rafforzata della Presidenza, con una Regione capace di interloquire alla pari con altri governi – regionali, nazionali, europei –, con una Regione che si è costruita come sistema regionale. Quest'ultimo è un altro passaggio che abbiamo fatto in parte, ma va completato, compreso e sostenuto.

Dentro questa fase nuova, della Regione come ente di governo, il bisogno che abbiamo è che tutte le funzioni concorrano in modo coerente e sinergico verso gli stessi scopi. L'innovazione di non essere più soltanto Amministrazione regionale, ma *sistema regionale*, ci permette di poter procedere uniti e compatti verso gli obiettivi che ci prefiggiamo, e cioè che in Lombardia vi siano più sviluppo, più modernizzazione, più libertà per i cittadini, più opportunità per tutti.

L'obiettivo è che questi scopi unitari e condivisi che ci prefiggiamo come Regione, grazie al dialogo intensissimo che in questi anni abbiamo sviluppato con tutti gli attori, comincino ad essere condivisi in larga parte da tutto il sistema regionale.

Il quadro istituzionale

Se questa è la direzione che stiamo percorrendo, qual è il quadro istituzionale che con la nostra azione stiamo costruendo? Indicherò alcuni fattori, partendo dall'*attuazione dell'art. 116 c. 3 della Costituzione*, cioè dalla responsabilità che la Lombardia – prima tra tutte le Regioni italiane – si è assunta di applicare la nuova Costituzione.

Non si tratta di strappare alcuni pezzi in più di vecchia statualità e di sostituirli con una nuova regionalità, ma dell'occasione per una nuova statualità, quindi qualche cosa che interessa la Nazione, il Paese. È un percorso di riforma costituzionale dinamico e innovativo. Un *regionalismo differenziato come forma matura dell'unità nazionale* non è la rottura dell'unità nazionale. È cambiare il corpo ingessato e anchilosato del vecchio Stato nazionale verso una nuova statualità nazionale che conservi l'unità, ma che al tempo stesso renda lo Stato più agile, più all'altezza di seguire i processi storici.

La scommessa è a 360 gradi. Serve grande maturità politica ma anche grande, grandissima capacità di riflessione, di supporto ordinamentale. Potevamo chiedere tutto e qualunque cosa, ma sarebbe stata una velleità; abbiamo chiesto, invece, solo quelle cose che abbiamo considerato utili dopo una lunga ricerca e un lungo lavoro.

La seconda novità istituzionale che stiamo portando avanti è quella dello *Statuto*, di cui si sta occupando il Consiglio regionale. Lo Statuto – ci è stato chiarito dalla Corte Costituzionale – non è una “cosa enorme”, però è uno strumento importante perché definisce la nuova Lombardia dei prossimi anni. Ecco perché io mi sono battuto per coinvolgere l'opposizione – anche fino alla responsabilità della presidenza della Commissione – perché voglio che la Lombardia sia il più possibile condivisa da tutti i lombardi.

Il terzo aspetto che voglio sottolineare nel disegno istituzionale di questa nuova Lombardia che stiamo costruendo è il *rapporto con gli Enti locali*. Noi siamo la grande regione Lombardia che sa di essere composta da 1546 Comuni, 12 Province e con loro vuole giocare la partita. 1546 Comuni: da quelli di 33 abitanti a quelli di un milione e mezzo, come Milano, sono interlocutori con pari dignità. Poi è evidente che spendiamo più tempo con Milano per risolvere i vari problemi, ma tutti i Comuni hanno per noi pari dignità. Questo perché la Lombardia che abbiamo in testa è una Lombardia in cui tutti e ciascuno siano protagonisti, in cui tutti e ciascuno si sentano parte della squadra. È la logica degli Accordi di programma, la logica delle decine e decine di ore che utilizziamo per risolvere le centinaia di minuscoli problemi, perché questo è l'unico modo di affrettare la realizzazione delle opere co-

muni. La nostra logica, quindi, rimane quella del coinvolgere, del chiamare, del sentire, dell'ascoltare, dello spronare, del correggere, del contagiare, perché la Lombardia diventa più forte, i cittadini diventano più liberi se c'è realmente questo sforzo virtuoso di stare insieme, di lavorare insieme.

Dai piccoli Comuni alla grande Europa, al mondo intero: le *relazioni internazionali* sono un altro pilastro istituzionale sempre più importante per evidenti motivi. La partita si gioca per il 90% fuori di noi e quindi la dimensione internazionale della Lombardia, come ogni Regione seria, è fondamentale, attraverso l'attenzione all'Unione europea, l'attenzione alle altre Regioni partner, la partecipazione alla strategia di Lisbona.

Ultimo punto, il *federalismo fiscale*, che è collegato con il primo, l'attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione. Non vi è, infatti, federalismo fiscale e attribuzione di nuove competenze se non vi sono risorse per gestire queste nuove competenze. È questa una partita complicata, lo è stata e lo sarà. Il nostro lavoro ha permesso almeno di sgomberare dal tavolo il problema fondamentale: l'antinomia, il conflitto tra nord e sud del Paese. Questo problema non c'è più, anche se non se ne sono accorti, perché la risoluzione proposta da Regione Lombardia e condivisa dalle altre Regioni – nei due protocolli di Catanzaro e di Ravello – ha chiarito a tutti che il federalismo fiscale nel quale crediamo è il federalismo fiscale gradualista, moderato a crescere, nel quale si possano riconoscere insieme le Regioni del nord e le Regioni del sud. Adesso bisogna farlo.

Rimane un'altra pietra di inciampo non da poco, che è il rapporto con gli Enti locali, i Comuni, le Province, che devono capire che con il federalismo fiscale non si può continuare ad essere finanziati direttamente dallo Stato anche per competenze legislative regionali, perché questo non è federalismo e non fa fare un passo avanti in questa direzione. Ci vorrà, quindi, determinazione, capacità di coinvolgimento e di convinzione. Il Governo ha presentato un disegno di legge, lo ha presentato con il consenso/dissenso delle Regioni: consenso che lo presentasse, dissenso sul contenuto. Avevamo detto: «sì, si vada avanti, è meglio avere un pezzetto di carta pieno di errori che non avere nessun pezzetto di carta». Il pezzetto di carta c'è, gli errori sono tantissimi, dal punto di vista della Lombardia e dal punto di vista delle Regioni. Bisogna correggerli. E quindi la fatica da fare adesso è proprio quella di correggere tutti questi errori e di far capire che la soluzione individuata dalle Regioni non è una soluzione di parte. È una soluzione giusta: il superamento della spesa storica; l'andare verso il finanziamento per costi standard; puntare ad avvicinare i livelli di capacità fiscale pro capite, il fatto che la solidarietà interregionale assicura la necessaria uguaglianza delle presta-

zioni nelle materie che attengono ai fondamentali diritti civili, per cui ad esempio la sanità e l'istruzione sono finanziate in maniera identica, dal nord al sud, dalle metropoli a reddito altissimo ai paesini a reddito bassissimo. Perché lì si gioca il diritto dei cittadini e quindi sono tutti uguali, mentre nelle materie che non attengono ai diritti civili può ed è giusto che ci sia una differenza tra Regioni, una competitività, un meccanismo a crescere. Certamente la solidarietà interregionale continuerà, però magari si può ridiscutere il livello di partecipazione. Non è che sempre e solo la Lombardia deve farsi carico di finanziare tutto il Paese. Occorre che le Regioni inneschino dei meccanismi di virtuosità, eliminando gli sprechi e le inefficienze.

Capire e progettare la governance sussidiaria

La seconda parte del mio intervento riguarda un ritorno al nostro tema di sempre, che non è un ritorno all'uguale, ma a qualcosa che matura sempre e ci offre sempre nuovi stimoli: è il tema della *sussidiarietà*.

Già in precedenti occasioni, per esempio a giugno nel corso dei seminari internazionali IReR, vi dicevo che questa parola ha vinto dal punto di vista del linguaggio, la citano tutti. Non ha però vinto dal punto di vista del significato. La senti normalizzare, stravolgere nelle maniere più fantasiose e negative. Anche noi, che vogliamo essere la Regione più sussidiaria, che ha introdotto molte innovazioni sussidiarie, abbiamo ancora un lunghissimo cammino da fare, perché il retaggio burocratico, centralistico e statalistico è duro, durissimo da superare. Questo retaggio è d'altra parte frutto di trecento anni di pensiero e di storia della statualità moderna in Europa, sia di destra che di sinistra.

Nel Documento Politico Programmatico della VIII Legislatura abbiamo scritto che in Lombardia vogliamo che ciascuno possa avere accesso alle opportunità, ai servizi e ai benefici del sistema e deve poter avere un ruolo per contribuire alla costruzione del bene comune. Entrambe le cose sono importanti: aprire a tutti le opportunità e spingere tutti alla responsabilità, perché la democrazia matura è questa, in cui tutti sono uguali davanti alle opportunità, poi ognuno corre secondo le sue capacità. Essere stimolati ad avere un ruolo, ad avere una responsabilità, è un percorso anche di crescita. Avere accesso alle opportunità significa libertà di scelta. Avere accesso a un ruolo per contribuire alla costruzione del bene comune significa appunto responsabilità, sia da parte dei portatori del bisogno sia da parte di coloro che erogano il servizio.

Puntare in questo modo sulla libertà e sulla responsabilità è, dunque, un modo per generare fiducia, per ridare fiducia alla politica. Il pensiero moderno, invece, ha concepito la politica e quindi lo Stato sostanzialmente come

arbitro di un conflitto, cioè si è partiti da una sostanziale sfiducia. L'uomo è portatore di un interesse particolare, non sa elevarsi al di sopra di esso, anzi è sempre più incatenato alla sua visione egoistica e, quindi, ci vuole qualcuno che addomestichi o concili questo suo interesse, perché gli uomini lasciati da soli generano un conflitto. Ci vuole, dunque, qualcuno che regoli: lo Stato gendarme, lo Stato etico.

Noi vogliamo partire dal punto di vista esattamente opposto, non dalla sfiducia nell'uomo che sarebbe inevitabilmente determinato dal proprio egoismo, ma dalla fiducia nell'uomo che ha in sé un desiderio di costruzione e di iniziativa, di positività. Con questo non nego che l'uomo possa anche andare verso il negativo, che ci sono gli interessi particolari, gli egoismi, ma non si può negare che dentro ogni uomo c'è comunque una volontà di bene, di iniziativa che va aiutata ad esprimersi, per cui il bene comune è l'insieme delle condizioni che permettono a quel desiderio di positività, di costruzione, di protagonismo, di crescita che è dentro ogni uomo di esprimersi.

Per questo sono fondamentali i corpi sociali, di cui parla la Costituzione, perché sono il fattore costitutivo essenziale della persona, custodiscono e permettono alla persona di esprimere quel desiderio di positività, come è scritto nell'articolo 2 della Costituzione: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Quindi niente fuga in avanti verso i diritti individuali "assolutizzati" e niente fuga all'indietro nell'antipolitica. Quando parlo di diritti individuali "assolutizzati" non è che voglio negare i diritti individuali, ma l'uomo fortunatamente non è una monade. L'uomo è dentro delle formazioni sociali: bisogna fare in modo che queste formazioni sociali sprigionino la loro potenzialità positiva.

Se questo è vero significa che *la sussidiarietà non è un semplice rimedio alla crisi dello Stato*: lo Stato non ce la fa più e allora ecco la sussidiarietà, il voucher, il terzo settore, il volontariato che riescono meglio e costano di meno. La nostra impostazione non è quella di concepire la sussidiarietà come un rimedio tecnico alle difficoltà di gestire una statualità moderna. Non abbiamo riformato il sistema lombardo solo per esternalizzare i servizi. Noi ci muoviamo nella direzione di valorizzare la libertà di ogni cittadino, quel seme di libertà, di responsabilità che è dentro ognuno e che è stato mortificato dalla concezione moderna dello Stato.

Non siamo e non rimaniamo prigionieri di una visione in cui l'alternativa è soltanto quella tra Stato e mercato. Noi siamo portatori di un'altra visione in cui lo Stato fa la sua funzione, il mercato fa la sua funzione, ma vi sono innanzitutto la libertà e la creatività e la responsabilità della persona. Sinteti-

camente io credo che si possa dire che la sussidiarietà non è il rimedio alla crisi dello Stato, è il superamento della crisi dello Stato. Senza la sussidiarietà non può esserci una governance politica capace di offrire un'alternativa reale al panpoliticismo o alla società bloccata. Senza la sussidiarietà non si supera la dicotomia tra Stato e mercato. La società, le persone, le famiglie, i movimenti, i corpi sociali intermedi non hanno bisogno di concessioni ma di riconoscimento della loro dignità e della positività della loro funzione. La sussidiarietà, quindi, non è e non può restare una semplice tecnica di governo per affrontare con meno danni possibili la crisi statutale, ma deve diventare autentica governance politica.

Questo è, una volta di più, il cammino che vi chiedo e vi propongo di fare insieme. Il sistema regionale deve arrivare a rovesciare trecento anni di statalismo che non è un'impresa da poco, però è un'impresa nella quale vale la pena di cimentarsi. C'è una disponibilità della gente a lavorare, a rimboccarsi le maniche per lavorare in questa direzione. Usiamo questa disponibilità per costruire qualcosa che i cittadini ci chiedono di realizzare, per costruire appunto questa governance, questa regionalità diversa, questa statualità diversa fondata sui due pilastri della responsabilità e della libertà.

Bisogna tener conto dell'uomo nell'integralità dei suoi fattori, nell'integralità dei suoi desideri e nel contesto sociale e personale nel quale vive. Percorrendo questa direzione in questi anni abbiamo costruito un sistema nuovo, che i teorici hanno poi definito con la categoria dei quasi mercati. Sono emersi nuovi strumenti operativi che rappresentano modelli da valutare e giudicare costantemente, ed eventualmente modificare e perfezionare (l'accreditamento, il voucher, la separazione tra erogatori e fornitori ...).

Noi in questi anni, praticando prima e teorizzando dopo, abbiamo costruito qualcosa di nuovo, dei pezzi di Lombardia nuova, di società nuova e anche dei modelli teorici, di lettura e di interpretazione dei bisogni della nostra società e di risposta agli stessi. La riflessione e l'osservazione critica su quello che abbiamo costruito va portata avanti e dobbiamo essere tesi e curiosi per capire come evolvono i bisogni, i desideri, le esigenze, le domande che i cittadini ci pongono, per rispondere in maniera più adeguata con nuovi modelli e con nuove proposte. Insomma un lavoro misto di teorizzazione da una parte e di pratica dall'altra, perché il lavoro di governare un sistema complesso, quale è la Lombardia, richiede doti nell'uno e nell'altro campo. Tra noi ci può essere chi ha più una dote in un campo, chi ha più una dote in un altro campo, per questo una volta di più vi invito a questa collegialità nel riflettere e nel lavorare. Può essere più faticoso e più lungo ma ci si integra a vicenda e, in questo modo, si raggiungono certamente risultati migliori.

Sussidiarietà e modello lombardo

Un'antropologia positiva per una nuova concezione di Stato e mercato

GIORGIO VITTADINI

Professore ordinario di Statistica presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca – Presidente Fondazione per la Sussidiarietà

Il mio intervento cercherà, a partire dalla lettura di alcune delle policy che in diversi contesti settoriali sono state sviluppate in Lombardia negli ultimi dodici anni, di entrare nel merito dei fattori fondamentali dell'approccio di governo lombardo da un punto di vista antropologico.

Una prima considerazione emersa nel corso di questi due anni di accompagnamento formativo ci dice che gli stessi funzionari regionali, nonostante gli interventi che sono stati in grado di mettere in campo (spesso anche in maniera molto efficace), difficilmente riescono a vedere nei risultati ottenuti qualcosa in più che degli esempi, delle good practices occasionali e non inserite all'interno di uno schema generale. Molti conservano la convinzione che sia lo Stato, il soggetto pubblico, a dover organizzare i servizi sociali. Ancora si è vittime del pregiudizio secondo cui l'individuo e le organizzazioni di pubblica utilità alla persona, quando agiscono, sono in grado, al massimo, di produrre qualche buona prassi senza però riuscire a fornire un modello coerente di risposta ai problemi sociali.

In questo modo la sussidiarietà viene ridotta a un mero problema di organizzazione. Al di sotto delle politiche che sono state messe in pratica riposa invece una questione epocale, una questione che nel lungo periodo può fare la differenza nel modo di intendere la società e che dunque occorre evidenziare in tutta la sua portata. La sussidiarietà è, infatti, l'ultima tappa di una vera e propria rivisitazione del mondo moderno, di una rilettura del rapporto persona-società-Stato necessaria per far fronte alle sfide della modernità.

La tradizionale visione hobbesiana è costruita sull'idea di uno Stato di polizia che permette la convivenza tra *homines hominibus lupi*. Dietro tale impostazione vi è una concezione di "individuo proprietario": un soggetto isolato con le sue libertà originali e alla ricerca solo del proprio profitto, il quale si trova inevitabilmente a confliggere con gli altri soggetti ed è incapace di mettere in atto dinamiche tese al bene comune. Tutte le forme di welfare state, anche quella che ancora è di moda in Italia e in diversi Paesi

europei, trovano origine in un lungo periodo storico dominato da tale modello: quello del Leviatano, dello Stato-padrone cui viene assegnato il potere di sostituirsi all'iniziativa dei singoli individui per limitarne la conflittualità e garantire la costruzione sociale. Così, quello che nasce dal basso suscita diffidenza e tutto ciò che non viene organizzato a partire da un punto centrale non costituisce, per quanto possa avere dei risultati parziali positivi, vero progresso.

Occorre allora compiere un passaggio fondamentale che deve riguardare non soltanto il filosofo, ma anche il dirigente, il funzionario, il singolo operatore: il welfare non può più essere costruito su una visione antropologica negativa come quella hobbesiana, altrimenti, anche se parliamo tanto di sussidiarietà, non ci fidiamo di quello che costituisce il punto di partenza della sussidiarietà. Occorre uscire dalla modernità così come la conosciamo, occorre abbandonare l'idea di uomo così come l'abbiamo intesa sino ad ora. Un'altra visione, positiva questa volta, dell'uomo, della sua dignità e dei suoi diritti si sta affacciando all'orizzonte quale soluzione alternativa, e con essa un'altra modernità.

Noi dobbiamo collocarci, e non solo nel momento in cui intendiamo fare della filosofia politica, lungo un'altra direttrice, lungo quello schema antropologico che riscopre nell'esperienza umana una concezione dell'"io" come fattore positivo, a un'idea dell'uomo quale portatore di esigenze ed evidenze fondamentali che ne costituiscono il cuore: il desiderio di verità, di giustizia, di bellezza.

Non è vero infatti che l'*animal economicus* è un "animale" volto solo al profitto, visto a sua volta come forma di egoismo; è vero piuttosto che l'uomo può costruire il bene comune, sulla base di schemi economici che hanno altri valori e ideali. L'"io" è qualcosa che, nella sua esperienza, intuisce cosa sia il bene e il vero, pur non essendo sempre in grado di realizzarlo da solo: se mi trovo davanti un imprenditore che cerca di costruire qualcosa, devo essere consapevole innanzi tutto che il suo impegno personale è un contributo per il bene di altri e non qualcosa che, a priori, confligge con esso, e poi che nel singolo c'è una spinta al bene comune che, andando oltre al proprio interesse personale, lo realizza.

È questa la grande sfida, filosofica ma soprattutto umana, della sussidiarietà: io mi fido. Occorre insomma una concezione positiva dell'uomo, quale soggetto cosciente e responsabile dei propri desideri, delle proprie scelte, dei propri ideali. Come dice Pierpaolo Donati, «alla base della revisione dei sistemi di benessere c'è la centralità del nesso tra libertà e responsabilità»: per volare liberi, bisogna avere responsabilità.

La persona da sola, però, non è in grado di tenere. Il «male sociale», come abbiamo visto, non è originale, non deriva da una natura umana essenzial-

mente malvagia, ma consiste nella difficoltà di comporre i desideri dei diversi individui. Nella sua teorizzazione dell'economia del benessere, Kenneth Arrow ha affrontato proprio questo problema (che è il problema hobbesiano), chiedendosi come sia possibile conciliare le differenti utilità individuali con il benessere collettivo. Attraverso un ragionamento di matematica economica, Arrow giunge alla conclusione secondo cui tale obiettivo è irraggiungibile, a meno di non smettere di prendere in considerazione unicamente l'optimum economico e di non tenere invece conto di un ordinamento rilevante per il raggiungimento di un massimo sociale basato su una pluralità di valori, che rispecchino tutti i desideri umani, compresi quelli che Arrow definisce «desideri socializzanti», ovvero sia gli ideali comuni.

Questa conclusione ci riporta a una domanda che già Adam Smith si poneva, ma che nessuno oggi riprende: l'origine della ricchezza. Oggi tutti si preoccupano della gestione della ricchezza, ma nessuno si pone il problema della sua origine. Come si origina la ricchezza? Occorrono luoghi dove si coltivino i desideri degli individui e dove al contempo si educi al valore, a un valore più ampio del mero profitto. Infatti, nel momento in cui ci sono delle aggregazioni di persone che liberamente condividono «desideri socializzanti» (processi democratici nella politica, forme di aggregazione dal basso nel mondo delle imprese etc.), allora diventa possibile conciliare l'utilità individuale con il benessere collettivo. In un ambito sociale largo è possibile tenere insieme entrambi questi aspetti: ad esempio una piccola impresa può realizzare sia profitto (che è il metro del fare impresa), avendo però al contempo un fine più grande, che non è spiegabile se non con la passione dell'imprenditore per quello che fa.

I movimenti sociali (le «formazioni sociali» di cui parla l'art. 2 della Costituzione) sono appunto i luoghi dove i desideri individuali vengono educati, e possono così diventare risposte ai bisogni. Questa è l'idea di «opera»: un tentativo organico e sistematico di superare la scissione moderna fra interesse e ideale. Fra questi due poli è possibile un diverso equilibrio che nasce dalla sussidiarietà, cioè da una concezione antropologica positiva messa in atto. L'intuizione della sussidiarietà, propria della dottrina sociale della Chiesa, è proprio questa idea: io mi fido delle persone e, coerentemente, costruisco quelli che sono i luoghi di educazione delle persone e successivamente concepisce lo Stato in funzione di esse. Per questo la sussidiarietà è l'altro nome della libertà: perché è ciò che permette alla libertà di esprimersi e costruire socialmente. È un'idea rivoluzionaria, non solo sotto il profilo antropologico ma anche sotto il profilo sociale.

A questo punto risulta evidente quale deve essere il ruolo dello Stato: uno Stato deve rispettare e valorizzare ciò che nasce dal basso, le realtà che si costruiscono e i desideri che in esse vengono educati. E questo deve ri-

flettersi anche nell'atteggiamento dei dirigenti: bisogna dare delle regole, delle linee guida politiche, ma avendo fiducia in quel che nasce dal basso.

Un'impostazione di questo tipo si trova anche in Julian Le Grand, che parla di welfare state inefficiente, inadeguato rispetto ai bisogni dell'utente, paternalistico perché pensa di leggere i bisogni dell'utente dall'alto. Possiamo citare anche un secondo autore, Lorenzo Ornaghi – quindi un filone diverso, la scuola di Miglio – che dice che il modello tradizionale di welfare non riesce più a rispondere alle aspettative dei cittadini-utenti per un'erogazione efficace ed efficiente di questi servizi. Seguendo uno schema superato di welfare state si finisce per perdere la sua universalità e anche la sua qualità.

Anche rileggendo autori fondamentali sui temi del terzo settore (Salomon, Anheir, Hirst, Wagner) troviamo alcune assonanze impressionanti. Secondo questi autori non è più possibile sotto il profilo dell'ordinamento sociale e istituzionale parlare solo di Stato e di privato, dal momento che esiste un terzo soggetto: l'imprenditoria sociale.

Se noi leggiamo la dicotomia Stato-privato nel senso tradizionale Stato-statalismo e privato-neoliberismo senza regole, noi non leggiamo quello che capita, perché lo Stato è inefficiente e il privato "puro" non realizza la costruzione del bene pubblico. In realtà esiste una possibilità di interazione che oggi non facciamo, perché siamo abituati allo schema «privato a fini di lucro/Stato che gestisce».

Occorre quindi uno schema nuovo che porti, nell'ottica della valorizzazione del bene comune, a un cambiamento anche delle regole tra Stato e privato e a un nuovo ruolo anche per le organizzazioni non profit.

Questo pluralismo è un fattore di ricchezza: i tre tipi di soggetti con le loro specificità, hanno la loro utilità all'interno di uno stesso mercato. L'esperienza della sanità lombarda è un esempio in questa direzione, seppure non coerentemente compiuto. Sviluppa infatti l'idea che ci deve essere un sistema pluralista, anche se poi, non potendo agire sulla valutazione non può portare fino in fondo questa impostazione. I sistemi di valutazione e di accreditamento sono fondamentali, perché permettono di superare le asimmetrie informative nei servizi causa di discriminazione. Non mancano gli strumenti e all'estero vi sono sistemi molto sofisticati – penso all'Ontario o a molta sanità americana – che tentano di fare queste cose. Voucher, detrazioni fiscali, convenzionamento sono tutti strumenti correlati al principio, ricordato da Julian Le Grand durante i seminari internazionali organizzati da IReR nel giugno scorso, che i soldi seguono la scelta. E sempre Le Grand ci ha ricordato che in questi sistemi sono soprattutto i meno abbienti a essere avvantaggiati, perché nel momento stesso in cui essi vengono aiutati a scegliere, ma possono permettersi (come del resto avviene già in Lombardia) di andare dovunque.

In un sistema di questo tipo lo Stato o l'Ente pubblico è molto più valorizzato: è un programmatore, un controllore, qualcuno che dà le regole. Al contrario un sistema dove lo Stato gestisce tutto diventa un sistema autoreferenziale e inefficace. Occorre avere il coraggio di andare fino in fondo, per mettere in gioco questa impostazione, perché possa emergere tutta la sua utilità per tutti i cittadini. Pensate, ad esempio, a cosa sarebbe la sanità lombarda se non ci fosse stata la l.r. 31/1997.

Quasi mercati, punti cardine e strumenti nell'esperienza lombarda

ALBERTO BRUGNOLI

Tenendo ben presente che alla radice della nostra concezione di sussidiarietà vi è uno sguardo fiducioso verso l'uomo e verso quelle realtà sociali dentro le quali il suo dinamismo costitutivo (il suo desiderio socializzante) viene educato, vorrei ora proporre una definizione dei quasi mercati, che rappresentino una modalità di organizzazione del mercato nella quale l'idea di sussidiarietà trova una collocazione (per quanto riguarda la produzione di servizi, per lo meno, questo approccio è senz'altro quello con il quale abbiamo trovato una consonanza maggiore).

Con l'espressione quasi mercato si intende un sistema di concorrenza amministrata, dove accanto a un elemento di concorrenza, che viene assicurato, vi è un elemento regolatore. Si tratta di un mercato regolamentato all'interno di un servizio che resta pubblico (dove il termine pubblico deve essere inteso nell'accezione più estesa), che deve raggiungere obiettivi di efficienza, di responsabilità e di libertà di scelta, con conseguenze positive per la crescita e l'equità. Pertanto, sebbene sia un mercato, con tutte le dinamiche a esso relative (in primo luogo la concorrenza) esso differisce dai mercati tradizionali da più punti di vista, due dei quali risultano, a mio avviso, fondamentali.

Dal lato della domanda, è lo Stato e non il consumatore a provvedere ai mezzi finanziari, ma il potere d'acquisto non si esprime attraverso la corresponsione di un prezzo, bensì sotto forma di voucher assegnati ai singoli consumatori dal finanziatore pubblico. Il modello dei quasi mercati è caratterizzato quindi dal permanere di un significativo finanziamento pubblico del servizio. Solo che lo Stato, da produttore diretto, diviene ora acquirente di servizi prodotti da un sistema di fornitori indipendenti, fungendo al contempo da soggetto regolatore. È evidente allora quanto sia fondamentale, per l'Ente pubblico, l'aspetto della responsabilità, dal momento che fra le sue funzioni vi è quella di assicurare una libertà effettiva agli attori che entrano in gioco.

I singoli produttori sono accreditati in base a requisiti ben precisi, senza il possesso dei quali non possono entrare nel mercato (si può inoltre pensare a una prima forma di accreditamento, che permetta semplicemente l'accesso al mercato, senza finanziamento, e a una seconda forma di accreditamento, che assicuri anche il finanziamento). Il soggetto pubblico non è più arbitro, ma diventa garante di aspetti differenti, a seconda del settore di riferimento al quale si applica questo approccio, promuovendo il bene comune e garan-

tendo le condizioni per lo sviluppo del dinamismo costitutivo (o «desiderio socializzante») della persona umana e delle realtà sociali nelle quali essa vive ed educa tale desiderio, attraverso regole che valorizzino la capacità di leadership e che aiutino le capacità di sviluppo degli individui, coniugando i due fattori fondamentali della libertà e della responsabilità.

Dal lato dell'offerta vi sono soggetti pubblici, operatori privati e organizzazioni non profit che competono fra loro, avendo come obiettivo non soltanto il profitto. Gli agenti non profit, ad esempio, non hanno finalità di lucro ma obiettivi sociali. In tal modo il consumatore, l'utente, sceglie il produttore che meglio risponde alle sue preferenze, massimizzando la propria utilità.

Le condizioni fondamentali perché tale schema teorico possa svolgere appieno, efficacemente ed efficientemente il proprio ruolo sono pertanto le seguenti:

- la struttura del mercato deve essere competitiva;
- deve esistere una molteplicità di produttori, evitando una situazione di monopolio locale;
- è necessario che i consumatori-utenti possano usufruire di informazioni complete e affidabili;
- i consumatori-utenti devono poter scegliere i produttori attraverso la mobilità territoriale, senza vincoli economici e sociali;
- i costi di transazione devono essere minimizzati;
- occorre ridurre i costi per selezionare i produttori più meritevoli, mettendo in atto compensazioni per i produttori che vendono servizi ai soggetti più svantaggiati.

Ora, quali sono, nell'esperienza lombarda, i punti cardine individuati come elementi costitutivi dell'affermazione dei quasi mercati? Lo schema di riferimento dei quasi mercati, infatti, da noi si è già affermato sul campo, favorendo il passaggio dal welfare state alla welfare community: come spesso accade, la prassi precede la sistematizzazione teorica. Dalla lettura della realtà e dell'esperienza lombarda, ci sembra possibile individuare, in prima istanza, tre punti cardine e una serie di strumenti che hanno favorito la loro formazione:

1. Pluralismo dell'offerta, attraverso:
 - la separazione tra erogatori e programmatori (ad esempio tra ASL e ospedali),
 - la separazione tra proprietà e gestione (ad esempio con le fondazioni di partecipazione).
2. Libertà di scelta, attraverso:
 - l'accreditamento (si pensi al settore dell'istruzione),
 - la valutazione della qualità (si veda l'esperienza della Joint Commission),

- la comunicazione e la trasparenza (superamento dei problemi di *adverse selection* e *moral hazard* che si verificano all'interno dei mercati con problemi di asimmetria informativa).
3. Sussidiarietà fiscale ed equità, attraverso:
- le politiche tariffarie (ad esempio le accise sulla benzina, il buono scuola, il voucher socio-sanitario, la dote),
 - le deduzioni e le detrazioni (ad esempio le detrazioni IRAP per le ONLUS o il convenzionamento per le cooperative sociali).

Un ulteriore elemento da sottolineare è quello della dimensione territoriale, poiché tutti questi discorsi, applicati alla realtà concreta, si trovano inevitabilmente a fare i conti con la connotazione territoriale delle problematiche in gioco. Le politiche sussidiarie si concretizzano, infatti, in territori e comunità locali, che devono essere interpretati e valorizzati in una prospettiva che saldi insieme l'attenzione e il rispetto per le specificità e le capacità progettuali di ciascuno con la tensione a ricondurre le azioni locali entro una visione di sistema più ampia, in grado di mettere in rete e confrontare fra loro le soluzioni più innovative. È fondamentale dunque che si mettano in comune le migliori condizioni di un protagonismo locale: il modello lombardo deve lavorare sulle asimmetrie territoriali, perché considerando che ogni territorio ha un proprio ordinamento relazionale e istituzionale, la nostra regione è caratterizzata da fortissime specificità locali.

Per costruire una governance sussidiaria occorrono insomma gli Enti locali: non ci può essere sussidiarietà orizzontale senza sussidiarietà verticale, anche se l'esperienza di governo insegna quanto sia complessa questa dinamica. Questo è il tentativo che la programmazione sta cercando di fare in Lombardia.

Ma come si radica, entro questa concezione di quasi mercato, la possibilità di una nuova statualità e di un nuovo ordinamento? Un ordinamento sociale moderno, che non può basarsi solo sulla dualità Stato-privato, trova nella società civile e nelle sue espressioni un terzo elemento fondamentale e non residuale. Ecco come la fiducia nell'uomo trova, dal punto di vista economico e delle policy, un adeguato schema teorico di riferimento.

Una precisazione: il paradigma dei quasi mercati è un punto di riferimento importante per l'esperienza lombarda, ma non pensiamo che sia l'unico punto di riferimento. Riteniamo che sia senz'altro il più consono a quella che è stata l'esperienza lombarda nel settore del welfare. E anzi, l'esperienza lombarda, per come abbiamo individuato i punti cardine di riferimento e gli strumenti che già ha messo in gioco, in qualche modo già supera questo punto di riferimento, definito a livello teorico.

Nel terzo dei seminari internazionali IReR, Stefano Zamagni ha indicato un'altra possibile strada da percorrere, che esce dallo schema teorico di riferimento dei quasi mercati e va verso i mercati di qualità sociale, nei quali, riprendo testualmente, «occorre poi creare un mercato dei capitali per il settore civile, creare una metrica per misurare la qualità relazionale generata dal civile (che poi è il suo valore aggiunto) dove vive la reciprocità, cioè la prontezza di rispondere ad in aiuto da parte di chi ha bisogno e riceve sostegno». Quindi vi sono già in nuce altri schemi di riferimento ai quali possiamo rapportarci.

Concludo con alcune provocazioni, in vista della tavola rotonda e del dibattito:

- Cosa accade quando si scommette su fiducia, libertà e responsabilità?
- Come arrivare a un punto di non ritorno nelle politiche e nei processi adottati in chiave sussidiaria? Che tipo di punto di non ritorno ci interessa?
- È possibile dare nuove prospettive ai quasi mercati e utilizzare in tal senso le soluzioni già disponibili?
- I punti cardine che abbiamo individuato possono essere estesi ad altri contesti per favorire l'affermazione della sussidiarietà come principio di organizzazione sociale?

Sintesi degli interventi della tavola rotonda

PIERO MICOSI

Amministratore delegato Holding Sanità e Servizi

Sono molto colpito dalla chiarezza dell'impostazione che avete proposto, fondata sul riconoscimento della dignità dell'uomo e di come questa implichi la libertà e la responsabilità. L'esperienza lombarda è un'esperienza straordinaria: se il Paese non l'avesse avuta, oggi saremmo fermi a modelli di razionamento dirigistico.

Detto questo, mi permetto di partire con un piccolo preambolo di carattere culturale: oggi siamo in presenza di un pregiudizio, il quale pretende che, passando dall'organizzazione pubblica alle organizzazioni sociali, vi sia un grado di moralità decrescente. Questo pregiudizio culturale nasce – a mio avviso – all'interno del pensiero sociale moderno, soprattutto con Max Weber e la sua nozione di interesse generale e con l'esperienza della struttura prusiana del welfare. Nasce, cioè, dall'idea che lo Stato sia capace di leggere la sintesi della società e che nell'organizzare statale si esprima l'interesse generale.

Molte persone sono entrate nella Pubblica amministrazione ritenendo proprio di interpretare un interesse superiore, cioè la capacità di portare a sintesi il bene comune e di esprimerlo attraverso l'organizzazione statale. Questa idea, che è un'idea generosa, alla quale noi non dobbiamo rinunciare, deve però avere il coraggio di riconoscere che gli Stati si organizzano in gruppi di interessi, i quali finiscono per non consentire al cittadino di esercitare fino in fondo la propria libertà di scelta.

Oggi in particolare gli spazi di libertà del consumatore si stanno sempre più restringendo, proprio perché vi sono moltissimi interessi costituiti forti, la cui tutela sta frenando sempre di più la libertà di cittadini. Tale limitata libertà di scelta si ritrova anche nel modello dei quasi mercati, che affida all'Amministrazione pubblica la scelta dei soggetti cui affidare il governo della domanda, decisione motivata con il problema dell'asimmetria informativa, ma in realtà fatta a tutela di interessi costituiti all'interno dell'Amministrazione pubblica.

Su questo punto occorre, a mio avviso, che si faccia un passo avanti. Il passo avanti che dobbiamo fare è quello di riconoscere che, all'interno di una dinamica di gruppi di interessi legittimi, occorre riconoscere anche al cittadino-consumatore la libertà di costituirsi in gruppi di interesse, perché la dinamica competitiva possa agire con più libertà sulla modifica di modelli di organizzazione statale. Ormai discutiamo solo di costi e di budget, ma l'unico modo per superare le criticità è quello di aprire il quasi mercato alla reale possibilità di scelta dei cittadini, grazie all'introduzione delle organizzazioni mutualistiche di acquisto.

Sto pensando a un gruppo di organizzazioni fondate sulla mutualità, quindi con un ancoraggio sociale forte, probabilmente senza scopo di lucro, che siano indipendenti dalla Pubblica amministrazione e che possano stipulare i contratti per l'erogazione dei servizi ai propri associati sulla base dei livelli di assistenza fissati dallo Stato e sulla base dei requisiti di qualità e di accreditamento delle prestazioni fissati dallo Stato. Le mutue sostituirebbero le ASL, ma con una differenza fondamentale: il cittadino può scegliere e cambiare, nel senso che se l'organizzazione di acquisto che lui ha scelto non lo soddisfa, può cambiare e rivolgersi a un'altra organizzazione.

Tra i modelli mutualistici in cui la domanda è governata dall'organizzazione autonoma dei cittadini (come Svizzera, Belgio, Polonia, Olanda) e i modelli in cui lo Stato incarica qualcuno di essere compratore di prestazioni, la differenza risiede nel fatto che nel secondo modello agiscono gruppi di interesse a difesa di interessi costituiti, nati all'interno dello Stato, che impediscono la libertà di espressione della scelta del consumatore. Nel sistema tedesco il cittadino viene collocato nella sua mutua contrattualmente, perché di solito la mutualità è figlia della collocazione aziendale; in quello svizzero, invece, sceglie sulla base di una certa propensione culturale e sociale: esistono mutue di derivazione cattolica, mutue di estrazione diversa, ma è sempre una mutualità.

Questo modello permetterebbe inoltre di apportare risorse aggiuntive al sistema. Permane l'idea per cui è giustissimo che la gente comperi televisori al plasma o scarpe costose, perché questo aumenta il consumo, mentre per il welfare la spesa è quella stabilita dal bilancio dello Stato. Questo vincolo al bilancio dovrà essere superato, e potrà esserlo solo a condizione che nella società sia permessa una dinamica per cui i cittadini possono allocare risorse aggiuntive al sistema, attraverso le organizzazioni di acquisto, che governano la domanda e all'interno delle quali il cittadino può esercitare concrete opzioni di scelta. Un sistema mutualistico che negozia con i suoi iscritti può negoziare quote aggiuntive a fronte di servizi aggiuntivi, mentre l'Amministrazione pubblica non è in grado di farlo: l'unica cosa che modula sono i ticket, che sono una forma di modulazione che la gente gradisce meno rispetto al fatto di aggiungere risorse per avere i servizi che chiede.

Bisogna allora avere il coraggio di dire che in questo universalismo, che contiene un concetto giusto e da difendere, c'è un pezzo sbagliato, che è l'uguaglianza del diritto al consumo, mentre invece la diversità e la libertà degli individui sta nella differenziazione del consumo. Questa è l'altra distanza che si sta creando: la differenziazione della struttura della domanda nelle società moderne – in materia di welfare, di benessere, di salute, di fitness – sta assumendo tali contorni, tali caratteristiche di indipendenza, di autonomia, di diversità da regione a regione, da gruppo sociale a gruppo sociale che se non consentiamo ambiti di autonomia nello sviluppo della domanda metteremo lo Stato sempre

più in crisi davanti a una domanda dei cittadini che diventa talmente variegata da non riuscire più a trovare collocazione nei livelli uniformi di assistenza.

I cittadini chiedono una differenziazione che oggi, nei bilanci pubblici, non c'è. Oggi le famiglie con i malati di Parkinson o di sclerosi multipla ci chiedono un modello di servizio – il ricovero di sollievo, la possibilità di alternare periodi di assistenza a domicilio, la possibilità di dare servizi integrativi di supporto psicologico alla famiglia – che non esiste nell'organizzazione attuale così come è disegnata, nell'offerta dello standard assistenziale sosia che pure è stata una scelta giusta e vincente. La gente oggi chiede servizi alla propria famiglia per quanto riguarda le dipendenze, gli stili di vita, i disturbi del comportamento, le necessità di riabilitazione sulla capacità di vivere il conflitto in ambienti di lavoro: non siamo più in grado di offrire tutto questo dentro l'offerta di servizi standard consentita oggi dai vincoli di bilancio che abbiamo. Questa differenziazione, dentro un'organizzazione mutualistica, c'è.

Infine, dentro un'organizzazione mutualistica, la vigilanza sulla qualità, sui requisiti e su ciò che il cittadino riceve diventa la caratteristica precipua dell'organizzazione. Nella Pubblica amministrazione occorre separare le due funzioni di contratto per l'erogazione e di controllo e valutazione, mantenendo sulle ASL solo la seconda e affidando la prima a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione, che governano il rapporto con il cittadino e per questo motivo sono negozialmente forti con gli erogatori.

Quando dico che il sistema rischia di discutere solo di budget e di dimenticarsi di qualità, produzione, servizio e differenziazione sto dicendo che il sistema sta restringendo la sua capacità di offerta, mentre il cittadino, dall'altra parte, chiede offerte maggiori e sempre più differenziate. Se la Lombardia non ha il coraggio di dare al consumatore la libertà di organizzarsi all'interno di associazioni mutualistiche – penso in particolare al sistema svizzero – il nostro modello rischia di arenarsi. Credo quindi che questa scelta sia obbligata, perché in caso contrario il sistema perde appeal, credibilità nel rapporto con il suo pubblico. Se noi non riconosciamo che è il cittadino a scegliere lo strumento di governo della domanda e non è lo Stato che incarica qualcuno, non facciamo nessun passo avanti nello sviluppo dei quasi mercati.

GIORGIO FIORENTINI

Professore associato di Economia aziendale e Management dell'impresa sociale presso l'Università Commerciale Luigi Bocconi

Personalmente sono molto d'accordo sul concetto di sussidiarietà come idea-progetto, mentre non sono più d'accordo sul concetto della sussidiarietà sol-

tanto come principio ideale. Occorre passare a un'attuazione operativa dell'ideale e dei principi di sussidiarietà orizzontale: se vogliamo davvero la sussidiarietà dobbiamo attivarci in una dimensione della filiera di tipo sussidiario, che consiste nell'esistenza di una relazione forte fra aziende pubbliche, aziende private profit e aziende private non profit.

Perché questa filiera possa prima attivarsi e poi mantenersi, è necessario che all'interno queste relazioni siano supportate dai leganti delle relazioni aziendali. Intendo cioè dire che non è più possibile proporre un ragionamento esortativo sulla sussidiarietà orizzontale, ma bisogna fare in modo che esistano format aziendali per le varie aziende che stanno all'interno della filiera sussidiaria. Questo vuol dire che il pubblico deve sapere cosa vuol dire, in termini operativi, fare sussidiarietà; per esempio, il privato profit che è accreditato per fare sussidiarietà deve mettersi in sintonia con il pubblico e analogamente con il non profit, che dovrebbe essere il soggetto prevalente nella logica dell'impresa sociale.

Il punto è, a mio avviso, quanto la Regione Lombardia è in grado di offrire format, kit, sistemi per poter dire la sussidiarietà orizzontale si implementa in questo modo, applicando questo controllo di gestione, questi elementi di gestione finanziaria, di controllo di performance piuttosto che di comunicazione.

Un secondo punto che dobbiamo tenere in considerazione è quello della valutazione. Ne sentiamo ormai parlare da diverso tempo: da un certo punto di vista è diventato un tormentone. Dovremmo però realmente cominciare ad attivare dei meccanismi di valutazione (senza pensare di avere format di valutazione della sussidiarietà esaustivi al 100%, ma concependoli in progress), e a ragionare con elementi di tipo quantitativo, rispetto all'attuazione della sussidiarietà orizzontale e ai suoi risultati.

Che cosa accade quando si scommette su fiducia, responsabilità e libertà?

La fiducia non è qualcosa che nasce da sola: la fiducia è un concetto di relazione, un concetto che nasce dalla relazione e dal riconoscimento degli attori. E le relazioni avvengono quando le persone si riconoscono e hanno un terreno comune di azione e di confronto.

Per quanto riguarda invece la responsabilità, è chiaro che, quando si danno fiducia e accreditamento ad un soggetto, si assumono e si conferiscono delle responsabilità. Nella filiera sussidiaria il punto fondamentale è proprio questo: un soggetto ha responsabilità ma deve anche dare responsabilità, viceversa un soggetto riceve responsabilità ma deve anche essere cosciente di avere responsabilità.

La libertà, infine, va letta come libertà del destinatario finale, ovvero dei cittadini. E qui è fondamentale affrontare il problema delle asimmetrie in-

formative, grazie anche a maggiori *technicalities*. L'asimmetria informativa, cioè, non è solo un concetto di cultura, ma anche di necessità di supporti tecnici affinché le persone possano capire. Il non ritorno delle politiche nei processi adottati in chiave sussidiaria non appartiene soltanto alla cultura diffusa, ma anche alla cultura delle istituzioni.

Anche nei sistemi di quasi mercato è importante stabilizzare le reti in termini ancora una volta aziendali. Dal mio punto di vista vuol dire che dobbiamo pensare di appartenere a un *player* di tipo economico, finanziario e sociale, senza però avere la ritrosia del pensare che questo tipo di azienda o di impresa non sia riconosciuto dal sistema, perché la sussidiarietà orizzontale è gestita da imprese dotate di formula imprenditoriale né di tipo pubblico, né di tipo privato profit.

In sintesi, la sussidiarietà orizzontale può passare da un concetto *colloquial* a un concetto di implementazione e di operatività solo tramite la filiera sussidiaria, intesa come un insieme di aziende pubbliche, private profit e private non profit. Quindi sussidiarietà come idea-progetto e non come un ideale a cui ispirarsi e denunciare senza la traduzione operativa che si esprime in servizi di sussidiarietà.

Il tutto per passare da un concetto di welfare non più di tipo assistenziale/previdenziale, ma ormai allargato a tutto quello che io chiamo il welfare laico, che è il welfare di tutti gli altri tipi di domanda da parte dei cittadini. Il benessere dei cittadini non passa solo attraverso l'assistenza, le pensioni, la sanità, ma anche attraverso i trasporti, le attività ludiche, lo sport, l'entertainment, la cultura e così via. Per fare tutto questo è necessario il livello di trasversalità più elevato possibile tra i diversi settori e tra i vari attori.

Considerazioni conclusive della sessione

GIORGIO VITTADINI

Alcuni spunti che sono anche dei suggerimenti per possibili filoni di lavoro.

Primo: niente sostituisce una posizione antropologica positiva, e se non c'è questo possiamo scordarci la sussidiarietà, perché la sussidiarietà non è uno schema preconstituito e non funziona se non vi è un cambiamento di mentalità, di sensibilità, che consideri più profondamente le potenzialità dell'iniziativa umana, come singolo e nelle formazioni sociali. Questo richiede un'attenzione particolare nei confronti dell'educazione e della formazione, in particolare per ciò che riguarda la libertà di educazione. Il soggetto che viene educato ha il vantaggio di dire «io so che non mi basto», che la politica non basta. Senza questa condizione faccio schemi perfetti che non funzionano. Rispetto agli schemi precedenti occorre quindi l'apertura a questo cambiamento della concezione di "persona" e quindi della valorizzazione della sua capacità di iniziativa, che dia l'opportunità di esistere a chi c'è, sia come persona che come soggetto sociale, senza pretendere di crearlo.

Conseguentemente, e questo è il mio secondo punto, le policy devono valorizzare questi soggetti, ma con delle regole precise. La sussidiarietà non è contro l'efficienza dello Stato, anzi richiede uno Stato più efficiente e attento. Anche qui, non si tratta di uno schema preconstituito da applicare, per cui ad esempio sarebbe sbagliato sostenere che il privato sociale, o privato non profit, sia un bene a priori, così come prima dicevo che il soggetto pubblico non è un bene a priori. Non devono cioè esistere schemi preconstituiti o un grande schema teorico funzionale generale: il "quasi mercato" può infatti funzionare in un settore o su una parte, ma su un altro o su un'altra parte no. E' l'idea di un mosaico da riempire.

Terzo passaggio non scontato: occorre sottoporre i servizi offerti ai cittadini a sistemi di valutazione e accreditamento chiari e verificabili e occorre implementare il sistema di valutazione d'impatto delle politiche pubbliche ed attuare una comunicazione continua dei risultati.

Impostazione ed esiti dei lavori di gruppo

Presentazione lavori di gruppo

MARCO CARABELLI

I lavori di gruppo vogliono stimolare la riflessione e calare le parole chiave del seminario – fiducia, libertà, responsabilità – dentro l’esperienza personale di ciascuno. La riflessione sarà innanzitutto sugli strumenti più adeguati per attuare la sussidiarietà, su come si possono replicare in altri ambiti e come possono essere sviluppati e implementati.

Siamo a metà della legislatura: è un momento fondamentale per viverne la seconda parte raccogliendo, a partire anche dagli spunti che sono emersi oggi, il meglio dell’esperienza fatta in questi anni.

Il nostro compito è quello di sviluppare delle ipotesi, delle opzioni e degli strumenti sui quali poi la politica possa decidere. Come ci ha ricordato ieri il presidente Formigoni, spesso la politica non è in grado di decidere perché mancano i soggetti in grado di offrire la strumentazione necessaria. Non è sempre così, però spesso non siamo in grado di dare le opzioni e gli strumenti decisionali.

Le ipotesi da formulare alla politica devono tenere ovviamente tenere conto dei vincoli, innanzitutto finanziari, e dei limiti attuali: la sfida su cui stiamo riflettendo è ancora più rilevante.

I lavori di gruppo saranno articolati attorno ai punti cardine proposti da Alberto Brugnoli ieri:

- pluralismo dell’offerta (gruppi 1 e 2),
- libertà di scelta (gruppo 3),
- sussidiarietà fiscale (gruppo 4).

A questi punti si aggiungono le implicazioni concrete della loro attuazione nelle nostre policy, indagando in particolare i possibili strumenti e le correlate criticità e opportunità.

Vi è poi un quinto gruppo che lavorerà in preparazione della Convention della dirigenza, raccogliendo e sviluppando quanto è emerso sino ad ora, in modo da “restituire” nella maniera più adeguata il valore dell’esperienza di questo percorso a tutta la dirigenza regionale.

NICOLAMARIA SANESE

Dagli interventi che abbiamo ascoltato mi pare emerga con chiarezza il contesto dentro il quale stiamo facendo il nostro lavoro di approfondimento, di alta formazione, di stimolo culturale. Il contesto lo ha ricordato in maniera chiara ed efficace il presidente Formigoni ieri sera: è il contesto dell'attuazione degli articoli 116.3 e 119 della Costituzione. Ieri il Presidente ha parlato per la prima volta di nuova statualità, perché questa è la chiave che aiuta a capire il lavoro, faticoso, sulla sussidiarietà: altrimenti non sarebbe funzionale. Gli interventi di questa mattina si legano bene a quel riferimento che il Presidente, da politico, ha fatto nella rilettura dei percorsi dei sistemi democratici.

Questo contesto teniamolo presente e cerchiamo di recuperarlo, anche nel lavoro quotidiano successivo: cerchiamo di legare la riflessione sulla sussidiarietà a questo obiettivo fondamentale e portante, ossia costruire anche noi (con singoli atti, con atti anche estremamente semplici ma al tempo stesso rivoluzionari), unitamente al Presidente e alla Giunta, una nuova statualità. È chiaro che per fare questo – dato che è un'opera difficile, anche se esaltante e coinvolgente – ci vuole un fortissimo lavoro culturale. Ecco perché il seminario si sviluppa lungo tre giornate. Non sono sicuramente semplici, perché ci viene chiesto di rimettere in gioco un po' tutto, partendo da un profondo lavoro culturale di contesto per arrivare anche nella singola specificità.

È chiaro che c'è bisogno di concretizzare. Attenzione, quindi, che il lavoro che ci apprestiamo a svolgere non si esaurisce qui: è un passo avanti che richiederà tantissimi altri passaggi, e che deve essere molto concreto. Cosa vuol dire essere molto concreti? Vuol dire calarsi nel PRS. Non a caso ieri sera il Presidente, nella prima parte del suo intervento, ha riletto quattro righe del programma con il quale è stato eletto. Ci ha riletto il passaggio portante; se qualcuno di voi è curioso, vada a riprenderlo. Lui ha sempre presente questo riferimento e così dobbiamo averlo noi, essendo dirigenti con un contratto quinquennale per realizzare proprio quel PRS disceso dal Documento Politico Programmatico. La concretezza va quindi legata al PRS: attenzione, quindi, abbiamo un PRS che deve essere fortemente arricchito.

Un'altra chiave che è stata esplicitata in questi giorni e che anche il Presidente ha ricordato ieri è che per fare questo lavoro è necessario il coinvolgimento di tutti: direzioni generali, giunta, società, enti, fondazioni regionali; tutti allo stesso livello, ognuno deve fare il proprio lavoro e fornire il proprio apporto. Da questo punto di vista dobbiamo allargarci ancora, dobbiamo coinvolgere tutto il sistema pubblico lombardo, quindi gli Enti locali, gli Enti territoriali, il Sistema Camerale, il sistema delle università.

Consentitemi una battuta sulla Convention della dirigenza (ecco il perché del quinto gruppo). Il mio parere è che questa ondata raggiunga tutti. La nostra è una modalità di lavorare innovativa, è una cultura che avanza, che i dirigenti devono trasmettere in ogni occasione utile, per costruire una nuova statualità. La Convention allora diventa un'occasione eccezionale per riuscire a trasferire a tutti i dirigenti del sistema il sapere acquisito. È una giornata che arricchisce, perché aiuta a comprendere cosa vuol dire costruire una nuova statualità.

Ancora due spunti. Il Presidente ci ha chiesto, e lo ha richiesto anche ieri sera ai Direttori generali, di presentare progetti compiuti. Naturalmente per arrivare a questo obiettivo, insisto sempre sul metodo di lavoro del coinvolgimento: occorre coinvolgere tutti coloro che in qualche modo possono essere connessi al tema. È chiaro che se riesco a elaborare un progetto compiuto, devo avere ascoltato la realtà, cioè devo avere verificato il mio lavoro sul campo. Se un progetto nasce soltanto dalle menti di quattro o cinque persone non funzionerà mai. Rivisitiamo le azioni oggi attive, perché questo, a mio avviso, è un altro punto fondamentale: esistono tantissime azioni attive, da rivisitare dopo un bagno di riflessione come quello di questi giorni. Anche con un pizzico di distacco, però. Perché sono queste le occasioni in cui si possono rivedere certe cose con distacco, e con l'aiuto di chi non è direttamente implicato nel lavoro ordinario col vostro stesso tema. Ecco perché i gruppi sono eterogenei: perché chi non è su quel tema tutti i giorni può più facilmente agire da provocatore.

Pluralismo di offerta (esiti dei lavori del gruppo 1)

MARCO PIURI

Direttore Generale FNM

RAFFAELE TISCAR

Direttore Generale Reti e servizi di pubblica utilità e sviluppo sostenibile, Regione Lombardia

Il nostro gruppo si è concentrato sul pluralismo dell'offerta, affrontato sia dal punto di vista della separazione tra proprietà e gestione, sia dal punto di vista del rapporto tra programmazione ed erogazione.

Per quanto concerne il rapporto fra programmazione ed erogazione, abbiamo analizzato innanzitutto il caso della sanità, andando a verificare come e quanto questa esperienza e le indicazioni che ne sono emerse avevano rilevanza, davano suggerimenti o potevano essere confrontate con altri settori e altri ambiti di attività.

La scelta della separazione tra programmazione ed erogazione è certamente un elemento positivo, da mantenere e da rafforzare tanto nella sanità quanto negli altri settori. Nell'ambito della sanità, infatti, la scelta di distinguere chiaramente la responsabilità della programmazione da quella dell'erogazione ha portato da una parte a una migliore qualità della programmazione, dall'altra a una migliore qualità dell'erogazione (anche in termini indiretti).

Permangono alcune criticità. Per quanto riguarda l'offerta vi è innanzitutto il problema delle basi informative, indispensabili per costruire una programmazione efficace: il problema principale è quello della trasversalità dei dati, che vengono originati da soggetti diversi senza che si sia ancora sviluppata una reale integrazione. Per quanto riguarda l'erogazione, è necessario passare da una logica di valutazione basata su indicatori quantitativi a una logica che permetta di introdurre anche indicatori di carattere qualitativo.

Se si riuscisse poi a passare dall'offerta alla reale analisi della domanda, spostando quindi più fortemente l'accento su quest'ultima, partendo dalla persona e non dalla patologia, forse potremmo rispondere alle criticità della programmazione. Spostando l'attenzione sulla domanda, la persona, che può essere portatrice di più patologie, diventa il punto sintetico di riferimento per la costruzione della programmazione e quindi di articolazione della risposta.

La logica della separazione tra funzioni di erogazione e di programmazione e controllo può essere analizzata anche nell'area ambientale, con riferimento in particolare ad ARPA, struttura pubblica che presidia il controllo ambientale.

È evidente che, se il sistema rimane incentrato unicamente sulle capacità di produzione e analisi della sola ARPA, saremmo costretti a scegliere tra una

capacità molto limitata di controllo del territorio e un'esplosione della spesa, perché avremmo bisogno di un esercito di alcune migliaia di analisti. La possibilità di moltiplicare le capacità di intervento in questo settore può essere invece vista nella valorizzazione del doveroso controllo che gli operatori privati o pubblici devono fare sugli impianti di depurazione, con certificazione della qualità delle strutture e protocolli di analisi uniformi a quanto prescritto da ARPA, su cui rimarrebbero ovviamente i controlli a campione.

Occorre tuttavia ricordare che l'attuazione della sussidiarietà verticale non esaurisce il dovere di governo e di indirizzo verso il territorio da parte della Regione. I criteri attuativi della sussidiarietà verticale devono infatti passare attraverso il principio di adeguatezza: non tutti i temi, non tutte le materie possono essere oggetto di sussidiarietà verticale, soprattutto quando la rilevanza territoriale e l'interesse in gioco sono di dimensioni superiori rispetto a quelli dell'ente di grado inferiore.

Inoltre la sussidiarietà ha sempre una base pattizia, negoziata: non si tratta cioè di una semplice delega di funzioni al buio, di uno spossessamento unilaterale, ma è sempre un coinvolgimento e un dialogo. Il rapporto cd. negoziale o pattizio implica pertanto una possibile ripresa della competenza, qualora la funzione assegnata non fosse adeguatamente svolta, perché l'interesse generale che ha motivato l'attuazione della sussidiarietà verticale rimane in capo alla Regione: quando l'ente responsabile non è adeguato o non ha mostrato capacità oggettiva di svolgere la funzione, la Regione deve recuperare, nell'interesse della collettività, l'esercizio di quella funzione.

Un'esemplificazione in questo senso la troviamo nel settore del trasporto pubblico locale, dove a seguito delle riforme intervenute negli ultimi anni, alla Regione spettano la programmazione del quadro generale e i servizi ferroviari, e la possibilità di delegare alle Province la programmazione per quanto riguarda il servizio su gomma.

In questo settore si registra però un elemento particolare rispetto al tema della separazione fra programmazione ed erogazione: nell'80% dei casi, le aziende terze che devono erogare sono di proprietà degli enti che devono programmare e sono chiamati a svolgere la funzione di stazione appaltante per mettere a gara i servizi. Questa coincidenza di ruoli in un unico soggetto, unitamente al fatto che si tratti di un soggetto di natura istituzionale e politica (che si misura sul consenso), porta a un corto circuito tipico di questo settore.

Di conseguenza, si è arrivati a una cattiva programmazione e a una pluralità dell'offerta solo apparente. Occorre quindi riprendere fortemente il tema pattizio e quello dell'adeguatezza rispetto al trasferimento di alcune competenze.

La separazione tra proprietà e gestione è stata invece analizzata soprattutto in rapporto al non profit e alle fondazioni.

Partiamo da questa considerazione di carattere generale: laddove l'erogazione del servizio è connessa a una specifica dotazione del territorio, o perché l'infrastruttura necessaria per l'erogazione del servizio è legata al territorio – si pensi all'acquedotto, al gas, a tutti i servizi legati all'infrastruttura di rete – o perché l'erogazione del servizio alla persona è fortemente ancorata al territorio – è il caso ad esempio della sanità – il ruolo pubblico deve essere completamente rivisitato, attraverso forme di partecipazione diretta del cittadino al valore generato dalla gestione dell'infrastruttura. Il pubblico, inteso come anonimo gestore, deve ridurre la sua presenza, mentre, laddove è ancorato al territorio, ci deve essere una forma di partecipazione diretta dei cittadini che su quel territorio vivono.

Tale partecipazione potrebbe essere assicurata attraverso soggetti non profit, in particolare le fondazioni. In un certo senso sono i cittadini residenti in quel territorio ad aver realizzato le infrastrutture ivi presenti. La proprietà potrebbe quindi essere riportata in capo ai cittadini che hanno finanziato quelle infrastrutture. L'idea è quella di riportare in capo alla proprietà anche la gestione dello sviluppo dell'infrastruttura, attraverso forme che coinvolgano direttamente e responsabilmente i cittadini. L'idea potrebbe essere quella della fondazione, o meglio ancora di un soggetto profit-non profit (che il nostro ordinamento però non prevede) che non solo remunera tutti i fattori della produzione, ma che destina anche l'utile ai cittadini "azionisti".

Pluralismo di offerta (esiti dei lavori del gruppo 2)

FRANCO PICCO

Direttore Generale Qualità dell'ambiente, Regione Lombardia

Nel nostro gruppo erano rappresentate soprattutto le aree della sanità, del territorio e dell'ambiente: abbiamo quindi provato a sviluppare la tematica della separazione tra erogazione e programmazione del servizio soprattutto in relazione a queste.

Nel settore della sanità, come è noto, esiste già un sistema di accreditamento, la cui esistenza permette di disporre sostanzialmente di un pluralismo di offerta, sia pure in un sistema caratterizzato da una scarsa propensione alla competizione, per l'esistenza di una serie di vincoli relativi non solo alla limitatezza delle risorse economiche, ma anche agli aspetti contrattuali che incidono sul capitale umano, sul personale e sulle risorse umane coinvolte in questo settore. L'esistenza di un sistema di accreditamento consente inoltre un benchmark qualitativo e una valutazione dell'efficienza del servizio, che sono senz'altro elementi positivi. Esistono però anche debolezze, riconducibili alla necessità di superare una serie di anomalie tipiche di questo settore, connesse – per l'appunto – alla mancata separazione dei ruoli tra programmazione ed erogazione.

Fatta questa fotografia, ci siamo concentrati sulle possibili innovazioni da introdurre, ovviamente in chiave sussidiaria. In particolare, merita di essere tenuta in considerazione la proposta di giungere a forme di accreditamento a tempo determinato delle diverse strutture, in modo da fluidificare e mobilitare un settore che altrimenti soffrirebbe problemi di cristallizzazione e di difesa di quelle che possono assomigliare a rendite di posizione. L'accreditamento a tempo permetterebbe di sostituire con soggetti nuovi gli erogatori che non corrispondessero più alle caratteristiche originali.

La seconda innovazione propone di introdurre il concetto della negoziazione e della contrattualizzazione (con relativo controllo) delle prestazioni, in termini di qualità e non solo di quantità, in capo ai diversi soggetti gestori dell'attività sanitaria. Contrattualizzazione e controllo portano la verifica di queste prestazioni in capo a società assicurative terze: concetto nuovissimo, questo, parzialmente di derivazione statunitense. Parliamo di società assicurative che verrebbero accreditate e che contribuirebbero, quindi, alla verifica di un sistema che denota tanti elementi meritevoli di maggior controllo e sostanzialmente di interventi anche di carattere più deciso. Questo permetterebbe di giungere a un livello di separazione tra attività di programmazione e di gestione oggi inesistente.

Il ruolo della Regione è quindi da rafforzare, attraverso un miglioramento delle sue capacità di programmazione e di indirizzo, ma anche – tema complesso da declinare nei particolari aspetti attuativi – del controllo degli aspetti qualitativi, anche nell’area territoriale e ambientale. Il tutto nell’ottica della tendenza al superamento di una concezione vincolistica nel rapporto con il territorio, che deve essere scalzata dalla promozione delle identità territoriali e dal rispetto delle specifiche libertà di azione a livello territoriale. Un esempio di questo tipo di sviluppo, che rispetta le libertà e le autonomie locali e che promuove l’attività in termini positivi, superando il concetto di vincolo, può essere riscontrato nelle aree protette, e in particolare dei parchi, che coprono un quarto della superficie lombarda. Il parco è nato in origine come “area vincolata” ed è sempre stato vissuto dal territorio all’insegna di questo vincolo: è stato in qualche modo sofferto dal territorio. Se voi chiedete ai Comuni cosa pensano dei parchi o quali possano essere le loro prospettive di comportamento nei confronti dell’appartenenza all’area protetta, di solito rispondono che dai parchi vorrebbero uscire. Il parco può essere invece riletto non più come area solo vincolata, ma come entità territoriale che possa funzionare nell’ottica di un servizio. In fondo il parco offre possibilità di servizio molteplici: da un lato quelle della tutela e dei valori di naturalità che contiene, dall’altro quelle della fruizione, dell’attività turistica oppure dell’esercizio di tutta una serie di attività, anche dotate di redditività economica, che siano, ovviamente, sostenibili e compatibili con il contesto all’interno del quale avvengono. Quello al quale si sta lavorando è un ridisegno del ruolo dell’ente locale nei confronti del parco, per cui il comune non dovrà più essere un soggetto escluso dall’azione programmatica e gestionale del parco, ma un soggetto coinvolto e dotato di possibilità di intervento anche a livello decisionale.

Libertà di scelta (esiti dei lavori del gruppo 3)

PASQUALE UMBERTO BENEZZOLI

Direttore Generale Agricoltura, Regione Lombardia

Abbiamo analizzato il tema della libertà di scelta suddividendolo nei suoi tre strumenti fondamentali: 1) accreditamento e valutazione, 2) valutazione della qualità e 3) comunicazione e trasparenza. Come vedrete, man mano che si procede dal primo strumento all'ultimo, assistiamo a un decremento del nostro livello di analisi e di competenza, e questo deriva dal fatto che, a mio modo di vedere, la Pubblica amministrazione deve ancora fare passi avanti sul tema della comunicazione/trasparenza: ad oggi è una trasparenza formale che non si esplica ancora in una capacità di comunicare adeguatamente i contenuti veri, di interesse della domanda.

Il primo strumento è stato analizzato a partire dall'esperienza dell'accreditamento della formazione professionale, dove si è passati da un accreditamento basato su requisiti strutturali a uno basato su criteri che potremmo definire di governance, cioè delle modalità organizzative attraverso cui le strutture di formazione si proponevano di erogare il servizio. Si è cioè arrivati a una valutazione sulla performance con un concetto di accreditamento dinamico e non statico, in modo da poterne verificare periodicamente l'adeguatezza rispetto agli standard, eventualmente anche incrementando gli standard stessi. Questo ha permesso una significativa selezione dell'offerta e l'eliminazione di una quota cospicua di strutture che esistevano solo sul piano formale.

Tra i punti di forza vanno senz'altro annoverati anche una maggiore razionalizzazione e conoscenza, mentre la valutazione può senz'altro essere perfezionata. Si stanno studiando meccanismi di autocertificazione, che per essere efficaci dovrebbero però avere come corollario reali capacità di scelta da parte dei cittadini, in modo da poter effettivamente valutare se si tratta di un'offerta adeguata ai bisogni, e premialità per gli operatori virtuosi in grado di proporre meccanismi di addizionalità di risorse da loro reperite, che vanno a integrare quelle regionali.

Nell'accreditamento nell'area socio-sanitaria permane, ovviamente, una maggior enfasi sulle caratteristiche strutturali: siamo in presenza di una forma di accreditamento basata su requisiti strutturali, tecnologici, ma anche organizzativi, di un meccanismo di controllo affidato alle ASL sul mantenimento dei requisiti e di una forte spinta, da parte della Direzione Generale, alla verifica di appropriatezza. È generalmente prevista la *customer satisfaction*, oltre a modalità premiali su parametri di efficienza per incentivare i miglioramenti. Punti di forza: siamo in presenza di sistema consolidato e

completo, articolato su una filiera di servizi corrispondente ai bisogni del target di riferimento. Punti di debolezza: disomogeneità dei servizi e degli strumenti disponibili sul territorio.

In altri settori l'accreditamento è invece a un livello meno evoluto. Si pensi ai musei e ai teatri, dove è prevista una verifica annuale che punta in astratto sulla dinamicità della valutazione (qui il tema ovviamente non è l'accreditamento come strumento per ottenere una garanzia di servizio minimo, ma come strumento per ampliare il pluralismo dell'offerta).

Nel settore dell'agricoltura, dove la riforma della PAC favorirà sempre più nelle aziende una libera scelta di mix produttivo, possiamo ricordare gli esempi dei voucher per l'assistenza tecnica e la formazione, che non passano però, almeno per il momento, attraverso un accreditamento dell'offerta. È un tema che ci vedrà coinvolti nei prossimi mesi, proprio perché, nel momento in cui si attivano meccanismi di libertà di scelta, ci deve essere comunque, soprattutto in una prima fase di cambio strutturale, una verifica dell'adeguatezza dell'offerta. È possibile immaginare una politica che spinge la sussidiarietà fino all'imprenditore agricolo, quindi bypassando gli intermediari? Possiamo immaginare una politica che riconosca l'imprenditore agricolo come protagonista nell'erogazione dei servizi, quindi ad esempio nella formazione? E soprattutto possiamo e vogliamo incidere su aree di corporativismo con strumenti di accreditamento e valutazione dinamica? Vogliamo erodere aree di privativa in questo settore?

Nel settore dell'artigianato e dell'industria sono stati introdotti i voucher tecnologici. Si tratta però di un settore nel quale può essere utile, in prospettiva, lavorare sulla libertà della domanda attraverso la creazione di spazi per servizi accreditati che aiutino le imprese in una logica di primo accompagnamento.

Per quanto riguarda il secondo strumento, la valutazione della qualità, il caso più emblematico in Regione Lombardia è senz'altro rappresentato dall'adozione da parte di ospedali e ASL di alcuni degli standard di qualità previsti dalla Joint Commission International. Le modalità sono sia visite in luogo che autovalutazione trimestrale da parte dei singoli responsabili della qualità presenti nelle varie strutture. La finalità di questa valutazione è diffondere le informazioni relative alla valutazione e verificare l'adozione e il mantenimento di processi di miglioramento continuo.

Qui le criticità e le sfide sono rispetto a che cosa si valuta e a come lo si valuta. Il sistema degli indicatori – lo dico utilizzando come modello il sistema più avanzato che è quello della formazione – viene ritenuto ancora da perfezionare, il che significa che la qualità, in questo caso come in molti altri, si valuta e si consegue per approssimazioni che progressivamente convergono all'obiettivo. Probabilmente, non vi è idealmente un punto di arrivo: è

un processo in continuo divenire, perché man mano che si ottengono risultati si pongono ulteriori obiettivi da raggiungere.

Per quanto riguarda il terzo strumento, comunicazione e trasparenza, le esperienze che possono essere proposte sono molto limitate. Possono essere ricordati il call center della sanità, che offre indicazioni su scelta delle struttura e tempi di attesa, e il sito Internet della Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale, che però è uno strumento ancora poco diffuso tra il target finale di riferimento.

La sensazione di tutti è che bisogna fare di meglio e di più. La comunicazione è difficile, l'aggiornamento tempestivo è complesso. Quindi il tema di fondo è come allineare la comunicazione rispetto anche alla complessità dell'informazione. Tanto più l'informazione è complessa (e il caso sanitario è emblematico), tanto più la comunicazione deve essere adeguata sia da un punto di vista quantitativo (capacità di raggiungere il massimo del target della domanda potenziale), sia da un punto di vista della semplicità rispetto alla materia complessa.

In sintesi, lo sviluppo della libertà di scelta nell'ambito della sussidiarietà sul piano dell'attuazione operativa è possibile ovunque. Ci vuole molta fantasia in taluni casi – una fantasia amministrativa e di governo – e molta determinazione, anche perché talvolta bisogna andare a incidere su fenomeni ormai cristallizzati.

Le criticità sono le risorse inadeguate e la comunicazione, con il passaggio dalla comunicazione istituzionale alla comunicazione di prodotto.

Sussidiarietà fiscale (esiti dei lavori del gruppo 4)

FRANCO FINATO

Direttore Generale Casa e opere pubbliche, Regione Lombardia

Nel nostro gruppo, dedicato alla sussidiarietà fiscale, abbiamo lavorato su: politiche tariffarie, buoni, voucher, doti, deduzioni, detrazioni e convenzionamento. Molti esempi sono emersi dai settori istruzione e sanità; noi abbiamo però deciso di concentrarci sul settore casa, partendo dall'analisi del Fondo Sostegno Affitto (FSA), che può essere considerato alla stregua di un buono, e quindi una politica a sostegno della domanda. Con questo strumento aiutiamo 70.000 famiglie lombarde a pagare l'affitto sul mercato privato: le risorse impiegate sono pari a 70 milioni di Euro annui, una media quindi di 1.000 Euro a famiglia.

I punti di forza: è un aiuto concreto, che effettivamente pesa sul budget familiare e riscuote grande consenso, non solo tra i beneficiari ma anche a livello politico e sindacale. Inoltre il FSA garantisce la libertà di scelta, oltre a permettere un "effetto emancipazione": solo una piccola parte resta nel tempo beneficiaria di questo aiuto.

I punti di debolezza: abbiamo un sistema informativo ancora insufficiente, che ci impedisce di conoscere come vorremmo le condizioni effettive di ricchezza e di povertà dei beneficiari, in modo da rendere maggiormente adeguati e appropriati gli interventi. Manca inoltre una effettiva integrazione con le altre politiche sociali, e noi non conosciamo l'effetto reale di tutte le politiche regionali o provinciali o comunali sul medesimo beneficiario.

Accanto all'FSA vi è poi la più tradizionale edilizia residenziale pubblica (ERP), che è invece una politica tariffaria che sostegno dell'offerta. Alcuni dati: 170.000 inquilini tra alloggi ALER e comunali, 1.200 Euro canone medio annuo, bassissimo turnover (permanenza media 25 anni).

Punti di forza: è un'oggettiva protezione sociale, è visibile, è un patrimonio consistente, con un onere molto basso a carico delle famiglie, e quindi molto apprezzato dai beneficiari.

Punti di debolezza: non esiste alcun incentivo all'emancipazione, con la conseguenza di determinare un'offerta abitativa bloccata; entrate insufficienti per l'operatore e quindi una critica situazione della manutenzione immobiliare. In alcuni casi in Italia vi è stata addirittura la necessità di alienazione del patrimonio per coprire gli effetti di cui sopra. È poi ovviamente del tutto assente la libertà di scelta, ed è praticamente inesistente la concorrenza tra i diversi operatori del settore.

Per osare e innovare, come ci ha ricordato anche ieri il Presidente, abbiamo pensato di creare un nuovo strumento, che possa agire sulla domanda

e, indirettamente, anche sull'offerta: si tratta dello Sportello Affitti, che non è altro che un'evoluzione dell'FSA prima descritto.

L'innovazione consiste nell'estendere il FSA, oggi riservato alle sole famiglie che optano per il mercato privato, anche alle famiglie che si trovano nel mercato dell'edilizia residenziale pubblica. Contemporaneamente si potrebbero aumentare i canoni attuali a un livello congruo per l'operatore, e magari integrare il FSA con altri strumenti (ad esempio i voucher).

Occorrerebbe però un volume ingente di risorse aggiuntive, oltre alle criticità connesse all'incompatibilità con il Patto di Stabilità. Sarebbe inoltre necessario aumentare il livello attuale dei canoni ERP con i relativi problemi di consenso politico.

In conclusione, dai lavori del gruppo possono essere indicate alcune questioni che, sebbene analizzate a partire dalle politiche per la casa, ci sembra possano essere opportunamente estese anche ad altri settori.

La prima questione è senz'altro quella delle asimmetrie informative: conosciamo ancora troppo poco il nostro patrimonio, conosciamo ancora troppo poco i nostri beneficiari e soprattutto conosciamo ancora troppo poco l'impatto che le nostre politiche (e anche quelle degli altri soggetti) hanno sui beneficiari.

La seconda è relativa allo sviluppo di forme di accreditamento temporaneo, su cui non mi soffermo, essendo stata ampiamente trattata negli interventi precedenti.

Vi è poi il tema della valutazione ex post: non si possono fare politiche se poi non si valutano seriamente gli impatti, oltre alle esperienze fatte, per capire qual è l'impatto della spesa regionale sulla sussidiarietà.

Una sussidiarietà fiscale come disintermediazione della Pubblica amministrazione, nel senso di un passo indietro dello Stato e degli Enti pubblici in termini di prelievo e di redistribuzione e di un riconoscimento ideale all'autodeterminazione virtuosa del cittadino nell'allocazione delle proprie risorse.

Interventi conclusivi

Sintesi dei lavori

STEFANO DEL MISSIER

Direttore Generale IReF

Ringrazio davvero tutti per la ricchezza offerta nei diversi interventi di questo seminario e nei momenti di dibattito, che provo a sintetizzare.

Abbiamo voluto ripercorrere con voi il lavoro fatto a partire dal seminario di Corsico del novembre 2006, un lavoro di sistematizzazione teorica dell'esperienza di governo di Regione Lombardia degli ultimi dodici anni, attraverso innanzitutto i focus group, che ci ha permesso di meglio focalizzare e consolidare quello che avevamo fatto, in un'ottica di valutazione e implementazione.

Dell'intervento del presidente Formigoni credo debbano essere tenuti presenti soprattutto due aspetti: con la nuova statualità ci ha dato una visione delle cose innovativa, una prospettiva di ordine generale che va tenuta sempre come sfondo del nostro lavoro. Ci ha inoltre incoraggiati a essere innovativi e a lavorare in una logica di unitarietà e di sistema.

L'intervento di Alberto Brugnoli e Giorgio Vittadini ci ha permesso di fare un importante salto concettuale, inserendo dentro la prospettiva politica che ci ha presentato il Presidente i punti essenziali del modello che vive del nostro lavoro. Vorrei in particolare richiamare tre aspetti: la sussidiarietà, per come la intendiamo noi, ha di fondo un punto di partenza che è di tipo antropologico, basato sulla fiducia nell'uomo; questo dà alla sussidiarietà una nuova prospettiva, che poi è stata anche declinata nel paradigma dei cd. quasi mercati, con la proposta di alcuni punti cardine e relativi possibili strumenti. E quindi l'elaborazione e lo sviluppo di questi punti cardine è il definire un paradigma attorno al quale noi dovremmo incominciare a rileggere e a rivisitare tutto il nostro lavoro.

Nella presentazione degli esiti dei lavori di gruppo abbiamo visto proprio questo, oltre all'importanza dell'interrelazione tra esperienze e settori a volte anche molto diversi.

Concludo dicendo che il percorso che abbiamo fatto in questi giorni aveva esattamente questo senso, cioè di far crescere, dal seminario di Corsico a quello odierno, una maggiore consapevolezza e una maggiore messa a fuoco dell'esistenza di un modello e di come incide e modifica il nostro lavoro. Il passaggio che avevamo proposto nel titolo del seminario, da welfare state a welfare community, di fatto, nella prospettiva lanciata dal presidente Formigoni, credo ci lasci proprio questo tipo di consapevolezza.

Qualche annotazione sul metodo

ELIANA DE MARTIIS

Vorrei concludere facendo solo un'annotazione di metodo: usciamo da questo seminario con tanti stimoli, ma anche con due grosse sfide: la sussidiarietà come principio ispiratore dell'organizzazione sociale e la nuova statualità.

Credo che il percorso compiuto nell'ultimo anno attraverso i seminari internazionali, i focus group, il lavoro attivo sugli articoli 116.3 e 119, abbia dimostrato che grazie all'implicazione diretta dei dirigenti è possibile una verifica di metodo che in qualche modo incrementa la fiducia e la certezza nel proprio lavoro.

Oltre a continuare il lavoro nei contenuti è importante portarlo avanti anche nel metodo; quindi è necessaria un'implicazione personale che chiede del tempo, ma che consente anche di incrementare la capacità di affrontare sfide molto più importanti. In questo senso, un altro punto sicuramente fondamentale è il coinvolgimento di tutti, nessuno escluso, nel nostro percorso. Per questo hanno un ruolo fondamentale la Convention della dirigenza da una parte e la formazione dall'altra; ma il ruolo più importante è il vostro: la chiave di volta di questo progetto siete voi, con le vostre testimonianze e il protagonismo vissuto.

Conclusioni

NICOLAMARIA SANESE

Mi pare che questa sia stata un'occasione straordinaria. Ogni anno facciamo questo tipo di considerazione al termine del seminario, ma oggi emerge ancora più chiaramente per due ragioni:

- la prima è che si dimostra sempre di più un'occasione di alta formazione, di cui noi abbiamo bisogno, anche perché altrimenti non saremmo credibili verso i nostri colleghi e verso i nostri collaboratori. I primi a dover essere formati siamo noi, per poter aiutare gli altri a crescere;
- la seconda è che questa è la seconda occasione annuale – e questa volta la sottolineatura è stata poderosa – nella quale il Presidente ci ha dato l'abbrivio.

Dal Presidente sono venute alcune indicazioni percepite come nuove, e *sono* nuove, perché le ha espresse in maniera più compiuta. Ne riprendo alcune.

Grazie all'applicazione degli articoli 116.3 e 119 della Costituzione è possibile un percorso verso una nuova statualità. Grazie a questi strumenti è possibile la concreta realizzazione del regionalismo differenziato, si può contribuire alla ridefinizione dello stesso modello regionale ordinario e costruire una nuova statualità. Altrimenti “nuova statualità” diventa un'espressione astratta. Nuova statualità è un contenuto, non è uno slogan, ed è un contenuto molto impegnativo. Vorrei quindi parlare di quelle che io, da questo momento di lavoro comune, percepisco come le ricadute essenziali.

Innanzitutto, dal punto di vista delle modalità vorrei continuare a scommettere sul ticket Direttore generale-Direttore vicario. Il Direttore generale insieme al Vicario deve riportare e riprendere i concetti elaborati con i dirigenti e con tutti i collaboratori. Nel riportare e nel riprendere bisogna ovviamente tradurre, diluire: c'è un lavoro notevole da fare. L'importante è però ricordare che non bisogna tenere per sé le conoscenze ma divulgarle.

Occorre poi riconsipire continuamente il proprio ruolo, nell'attuazione del PRS o degli OGR, grazie anche agli spunti emersi in questi giorni.

Bisogna poi investire, scommettere sulle persone più giovani, anche per assicurare la continuità di quanto abbiamo fatto in questi anni.

Occorre investire maggiormente anche sul rapporto di ciascuno di voi con gli altri Direttori. Bisogna riconsipirlo. Dovete poter discutere con gli altri ciò che fate, anche se vi sembrano apparentemente distanti da voi rispetto ai temi trattati.

E il rapporto con il Presidente: questo vale per ciascuno di noi. Io tengo particolarmente a questo rapporto, che è stato una novità. Mi ricordo agli

inizi come mi guardavano strano. Io ci tengo, se me lo consentite: pretendo un vostro rapporto diretto con il Presidente. Perché così si cresce, si diventa squadra e si fa unità.

È importante anche rafforzare i momenti e le modalità (ad esempio i CODIR e i CODIGEC) che ci permettono di concepire il nostro gruppo sempre più come soggetto unitario, come ci ha ricordato anche il Presidente Formigoni. Si tratta di uno sforzo corale. È la forza di questa trasformazione, la forza di una Regione che è utile ai cittadini, perché è questo il nodo centrale: una Regione così diventa utile ai cittadini. La complessità di una regione come la Lombardia può essere supportata solo da un soggetto unitario.

Quindi anche il rapporto di ciascuno di voi con la Presidenza è importante. Non solo con Carabelli, Direttore Centrale fondamentale per l'attuazione del PRS, ma anche con tutti gli altri tre Direttori, perché la Presidenza, come ha detto bene il Presidente l'altra sera, è la novità straordinaria di questa legislatura.

Vorrei che il rapporto con il Segretario Generale si intensificasse con ciascuno di voi, anche a gruppetti, con la libertà di tutti.

In questo contesto l'attività assume diventa una funzione sempre più importante. Oltre a riprendere e far passare i concetti, occorre infatti anche accompagnare il singolo individuo.

E in relazione a questo devono crescere il ruolo di IReF e della Scuola Superiore di Alta Amministrazione, ma anche il ruolo di IReR deve diventare sempre più strategico.

Deve crescere ancora di più la stima, la fiducia tra di noi, perché il discorso della fiducia parte innanzitutto da noi stessi. Le tre parole chiave, ossia fiducia, responsabilità, libertà, vanno esercitate innanzitutto tra noi, insieme alla stima per il Presidente, perché un processo di questo tipo ha bisogno di essere guidato.

Credo che il seminario abbia rafforzato la consapevolezza di come la Lombardia sia un punto di forte controtendenza nella situazione di caos del nostro Paese, poiché nella nostra Regione stiamo vivendo una esperienza di costruzione.