

**IRER**

**ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA**



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

UNA REGIONE  
CHE «NON ESISTE IN SE STESSA»

Capire e consolidare un governo  
per le persone, le famiglie,  
le imprese e le istituzioni



**GUERINI  
E ASSOCIATI**



## ***Volumi pubblicati***

1. *Una Regione che «non esiste in se stessa»*

## **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](http://www.irer.it)

IReF – Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica  
Via Copernico 38, 20125 Milano  
[www.irefonline.it](http://www.irefonline.it)

© 2007 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA  
viale Filippetti 28, 20122 Milano  
[www.guerini.it](http://www.guerini.it)  
e-mail: [info@guerini.it](mailto:info@guerini.it)

Progetto grafico: CUSL – Cooperativa Universitaria Studio e Lavoro  
[www.cusl.it](http://www.cusl.it)

Prima edizione: settembre 2007

Ristampa: V IV III II I 2007 2008 2009 2010 2011

Printed in Italy

ISBN 978-88-8335-930-0

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](mailto:segreteria@aidro.org).



## **Indice**

- 11 **Interventi introduttivi**
- 11 **Obiettivi e struttura del seminario**  
ALBERTO BRUGNOLI
- 13 **Il percorso della Scuola Superiore di Alta Amministrazione**  
ELIANA DE MARTIIS
- 17 **Contributi**
- 17 **L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: «concettualizzare»  
una filosofia di governo**  
GIORGIO VITTADINI
- 27 **L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: note per la riflessione**  
LORENZA VIOLINI
- 33 **L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: una rilettura  
dell'esperienza**  
LUCA DAINOTTI
- 37 **Interviste**
- 37 **Realizzare gli obiettivi: temi, questioni, parole di governo**  
RAFFAELE CATTANEO
- 43 **Condividere la strategia: la Regione che c'è, la Lombardia che ci sarà**  
ROBERTO FORMIGONI
- 51 **Testimonianze**
- 51 **L'esperienza elvetica come occasione permanente di confronto**  
ROBI RONZA
- 55 **L'esperienza svizzera di sussidiarietà**  
SERGIO MORISOLI
- 65 **Impostazione ed esiti dei lavori di gruppo**
- 65 **Le schede personali: una valutazione delle esperienze di sussidiarietà**  
ALBERTO BRUGNOLI

68 **Area sociale**

ROBERTO ALBONETTI

70 **Area competitività**

PAOLO BACCOLO

71 **Area territoriale**

MARIO NOVA

73 **Interventi conclusivi**

73 **Sintesi dei lavori**

ALBERTO BRUGNOLI

75 **Conclusioni**

NICOLAMARIA SANESE

**Allegati**

77 **Schede sui processi di sussidiarietà orizzontale e verticale**

L'Istituzione Regione non esiste in se stessa, ma per il sistema regionale. Non una Regione di alcuni, ma una Regione di tutti. Non una Regione che pretende di programmare tutto, assegnando a ciascuno il suo ruolo, ma una Regione che esalta e accompagna, con il partenariato, l'impegno e la funzione di ognuno, a cominciare dalle persone e dalle famiglie, dalle loro associazioni, dagli Enti locali, dalle imprese, dalle associazioni di categoria, dalle autonomie funzionali, dai sindacati. [...]

Non vogliamo un sistema che si regga sull'anonimato dell'apparato, un ente pubblico impersonale; vogliamo invece una realtà in cui ognuno sia incentivato ad assumersi la propria responsabilità, sia messo nelle condizioni di trattare ogni problema come un proprio problema. E, in questo orizzonte, desideriamo favorire l'approfondimento di quella cultura della valutazione da noi già significativamente perseguita, senza la quale neanche vi può essere responsabilità.

*Documento Politico Programmatico  
della VIII Legislatura*



# **Interventi introduttivi**

## **Obiettivi e struttura del seminario**

**ALBERTO BRUGNOLI**

Direttore Generale IReR

Con questo intervento intendo illustrarvi sinteticamente gli obiettivi e la struttura del seminario di oggi e, quindi, il metodo del lavoro che ci attende e gli strumenti che abbiamo predisposto.

Per quanto attiene gli obiettivi, essi possono essere indicati nei seguenti:

- aiutare a cogliere l'esperienza di governo di questi dodici anni;
- individuare e condividere delle categorie univoche, perché senza di esse non è possibile leggere né comunicare in maniera sistematica l'esperienza che è stata sviluppata;
- verificare la solidità degli spazi aperti da questi dodici anni di esperienza di governo e capire se è possibile che essi diventino irreversibili. Da questo punto di vista siamo senz'altro consapevoli che occorrono dei processi costanti, pervasivi e di lunga durata. E siamo anche consapevoli che occorra tanta umiltà, cioè innanzitutto la disponibilità a continuare a imparare, pur partendo dalla convinzione che l'esperienza maturata ha un rilievo significativo;
- fornire una riflessione critica sui pilastri dei servizi istituzionali;
- individuare nuovi percorsi per valorizzare la società lombarda, oltre a consolidare quelli già esistenti.

Per realizzare tali obiettivi abbiamo strutturato il seminario in due parti: nella prima ascolteremo alcune riflessioni sull'applicazione della sussidiarietà in Lombardia, cui seguiranno due interviste con i protagonisti politici di questo percorso e una duplice testimonianza sull'esperienza svizzera, con particolare riferimento al federalismo finanziario e alla sussidiarietà verticale.

Nella seconda parte vi chiederemo di riflettere, prima a livello personale e quindi ragionando in gruppi, sulle esperienze di sussidiarietà sulle quali avete lavorato negli ultimi anni. Per questo lavoro il punto di partenza saranno le schede sui processi di sussidiarietà orizzontale e verticale che avete ricevuto nei giorni scorsi.

Le schede evidenziano innanzitutto l'importanza del lavoro personale e vogliono quindi aiutare a individuare un modo di porsi personale verso le esperienze sussidiarie, derivato da osservazioni e verifiche oltre che dalla consapevolezza di un percorso già attuato.

Il metodo è quello di guardare criticamente, nel senso etimologico della parola, cioè con la capacità di scegliere e selezionare le esperienze sussidiarie (compiute e in corso) più rilevanti.

Cercheremo poi, leggendo e valutando tali esperienze, di individuare un set di parole e schemi concettuali univoci di riferimento, con l'obiettivo didattico-strategico di posizionare le stesse – per vicinanza a dei modelli di riferimento – rispetto ai destinatari finali individuati e agli obiettivi che erano preposti, nella speranza di trarre utili suggerimenti in merito al percorso di sussidiarietà che c'è stato e ai differenti ulteriori percorsi che possono essere intrapresi nel futuro.

## **Il percorso della Scuola Superiore di Alta Amministrazione**

**ELIANA DE MARTIIS**

Direttore Scuola Superiore di Alta Amministrazione – IReF

Il compito della Scuola Superiore di Alta Amministrazione (SSAA) della Regione Lombardia, nella prospettiva della «nuova fase» richiamata dal presidente Formigoni, è quello di aiutare la Regione a compiere il passaggio dallo «stare in frontiera» al «rendere irreversibile il cambiamento».

Si tratta di una questione di metodo e, più profondamente, di una questione di cultura.

Vorrei pertanto ripercorrere brevemente il percorso fatto in questi anni, e in particolare le iniziative pensate e realizzate per la dirigenza. Innanzitutto perché questo percorso ci fa prendere consapevolezza del cammino che abbiamo fatto e che è «nostro». In secondo luogo perché questo percorso – letto «longitudinalmente» – rivela il modo attraverso il quale la nostra organizzazione affronta i problemi, ossia «apprende». In terzo luogo perché la lettura del percorso ci permette di capire meglio quello che ancora può essere fatto, sia in termini di contenuto sia in termini di metodo, attraverso una verifica delle intuizioni avute e delle iniziative realizzate.

Sebbene il presidente Formigoni ne avesse già parlato in innumerevoli occasioni, la prima volta in cui il tema della sussidiarietà è stato posto in modo esplicito all'attenzione del Comitato dei Direttori Generali è stato nel periodo di passaggio tra la VI e la VII legislatura, in cui è stato redatto il quadro degli obiettivi programmatici, il primo dei quali era «Federalismo e sussidiarietà». Riflettendo a proposito del rapporto fra politica e amministrazione, l'assessore Cattaneo segnalava tre must: l'obiettivo è la «Lombardia, la regione della libertà»; il metodo è la «Lombardia, la regione della sussidiarietà»; lo strumento è la «Lombardia, la regione della responsabilità».

È straordinario come questi slogan, molto sintetici ed efficaci, abbiano di fatto permeato e dato forma al nostro lavoro in tutti questi anni.

Poco dopo – nel 2001 – con la SSAA abbiamo iniziato a lavorare sul triangolo strategico (Moore), i cui principi ispiratori erano il riordino federalista e il principio di adeguatezza. L'importanza della sussidiarietà, quindi, era già chiarissima: la Regione si prefiggeva l'obiettivo di ricondurre a una logica unitaria tutto il sistema di trasferimenti agli enti locali, dando la priorità alle iniziative di gestione associata e massimizzando il rapporto costi/benefici.

Su questi temi abbiamo lavorato a fondo anche attraverso i workout e coinvolgendo importanti interlocutori provenienti da esperienze internazionali significative. Nel frattempo avanzava il lavoro dell'Osservatorio sulla riforma amministrativa e il federalismo, e nel 2003 sono stati introdotti gli «indicatori della sussidiarietà», ovvero:

- quale libertà di scelta è lasciata all'utente,
- quale valorizzazione dei privati no-profit è stata compiuta dall'ente locale,
- chi sopporta l'onere finanziario dei servizi offerti,
- quali forme organizzative sono state scelte per la gestione dei servizi,
- per quali ragioni è stata decisa l'esternalizzazione dei servizi verso soggetti no-profit,
- quali controlli sull'efficacia dei servizi e delle politiche esternalizzati sono stati posti in essere.

Come risulta evidente, erano già presenti tutti gli argomenti «forti» su cui stiamo lavorando anche adesso – naturalmente in maniera più approfondita, più critica – sviluppati, ancorché in termini macro, in un'ottica sussidiaria.

Durante questo percorso abbiamo focalizzato l'attenzione anche sulle prospettive di riforma del Titolo V della Costituzione (e successivamente sul processo di attuazione di tale riforma), incrociando il livello di impatto e le probabilità di successo. Inoltre, abbiamo condotto un approfondimento specifico sui sistemi di accreditamento e sul nesso tra accreditamento e sussidiarietà.

Nel 2004 abbiamo lavorato sulla competitività e sulla sostenibilità, arrivando a individuare, come condizioni di successo per una competitività e una sostenibilità reale, l'ascolto, la fiducia e la positività. Questi fattori, dal punto di vista metodologico, sono un altro modo di esprimere l'approccio sussidiario. Abbiamo anche individuato una serie di azioni da portare avanti con una funzione sussidiaria.

Sempre nel 2004 abbiamo ragionato sull'idea del «bisogno», secondo alcune linee direttrici identificabili nella valorizzazione della persona, nel favorire lo sviluppo economico e nel garantire la sostenibilità, attraverso alcune condizioni indispensabili: libertà, corresponsabilità e sussidiarietà.

Infine, nel percorso dalla VII all'VIII legislatura, abbiamo affrontato il tema della sussidiarietà nella maniera più ampia, dall'esternalizzazione alla partecipazione, tentando anche di operare una sintesi fra il tema della sussidiarietà e quello della valutazione delle politiche.

Questi stessi temi, con qualche sfumatura concettuale e politica più approfondita ma in maniera sostanzialmente analoga, sono stati ripresi ancora una volta la settimana scorsa, nella relazione del presidente Formigoni al Consiglio regionale sull'attuazione del federalismo.

La lettura di questo percorso segna il punto di avvio di un percorso di lavoro sistematico che la Scuola compirà quest'anno sul tema della sussidiarietà e del federalismo.

In termini di metodo, la Scuola intende focalizzare l'attenzione sulla capacità di imparare dall'esperienza per affrontare meglio le nuove sfide. Si tratta sicuramente di un lavoro impegnativo, almeno quanto necessario, in primo luogo per mettere a frutto l'esperienza eccezionale di questi anni; in secondo

luogo per affrontare con consapevolezza e lucidità le sfide che ci attendono da qui alla fine della legislatura, ma anche per andare oltre, per «alzare il livello della sfida».

In conclusione, l'esperienza che faremo in questi due giorni di seminario dimostra come la Pubblica amministrazione sia chiamata ad affrontare tematiche e obiettivi molto più sfidanti rispetto al mondo delle imprese private. È proprio «dal di dentro» di questa consapevolezza di responsabilità e corresponsabilità che si può e si deve giocare la responsabilità di ciascuno.



## Contributi

### **L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: «concettualizzare» una filosofia di governo**

GIORGIO VITTADINI

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

*Statalismo, liberismo, sussidiarietà*

Penso che negli ultimi quindici anni, una delle poche politiche innovative fatte in Italia sia stata quella della Regione Lombardia. In Italia, a livello dei diversi governi – sia di destra che di sinistra e anche per colpa dell'appiattimento di molti mezzi di comunicazione – non si è, infatti, mai usciti da uno schema che uccide la sussidiarietà: liberismo (di destra) – statalismo (di sinistra).

Come vedremo, anche se all'estero la parola sussidiarietà non è usata, in molte di quelle che noi chiamiamo «le democrazie più avanzate» uno schema sussidiario nella politica, sia a destra che a sinistra, è ampiamente usato.

Secondo il professor Donati<sup>1</sup>, parlare di sussidiarietà vuol dire mettere in discussione la concezione moderna di Stato basata sulla presunta necessità di avviare alla lotta tra individui. Il premio Nobel per l'economia K.J. Arrow nel suo volume fondamentale sull'economia del benessere, alla domanda se sono possibili scelte politiche collettive che non contrastino l'utilità individuale, risponde che sono possibili solo nella dittatura o nel monopolio in economia, a meno che vi sia un consenso di consumatori o cittadini intorno a quelli che lui chiama “desideri socializzanti”: «L'ordinamento rilevante per il raggiungimento di un massimo sociale è quello basato sui valori che rispecchiano tutti i desideri degli individui, compresi gli importanti desideri socializzanti»<sup>2</sup>.

In altre parole potremmo dire che le utilità individuali, per definizione non misurabili e non sommabili, non contrastano con il bene comune solo se vi sono corpi intermedi che in qualche modo incarnino valori e ideali delle persone.

Questa affermazione di fatto concorda con la concezione della sussidiarietà propria della dottrina sociale, così come è stata precisata da Giovanni

1 P. Donati, «Il welfare in una società post-hobbesiana», *Atlantide*, 2, 2006.

2 K.J. Arrow, *Scelte sociali e valori individuali*, Milano, Etas 2003.

Paolo II: «L'individuo oggi è spesso soffocato tra i due poli dello Stato e del mercato mentre si dimentica che la convivenza tra gli uomini non è finalizzata né al mercato, né allo Stato, poiché possiede in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire» (*Centesimus Annus*).

Benedetto XVI, sulla stessa linea, ha messo in luce come le categorie di stato e mercato siano insufficienti a interpretare una società moderna, mentre don Luigi Giussani approfondisce quella che è la radice della sussidiarietà, cioè il rispetto e la valorizzazione del desiderio dell'uomo: «Il desiderio di felicità, di verità, di giustizia, di bellezza, costituisce la scintilla che accende il 'motore' dell'uomo». La forza del cambiamento sociale è il desiderio del singolo uomo, l'anelito alla verità, alla giustizia, alla bellezza che permeano il suo cuore e possono orientare verso un bene più grande per tutti le sue scelte, anche sociali. Se in uno schema liberista o statalista si rinuncia a valorizzare questo desiderio dell'io, si perdono grandissime opportunità per una vita migliore di ogni persona e per lo sviluppo di tutta la società. Partendo da questa concezione, Donati, nel saggio citato, arriva a concludere che si potrebbe e si dovrebbe fondare una nuova filosofia politica, più adeguata alle vere esigenze dell'uomo.

Cosa significa tutto questo per politici e manager pubblici? Significa, ad esempio, adottare una prassi sociale e politica che persegua innanzitutto la valorizzazione dei «capaci e meritevoli».

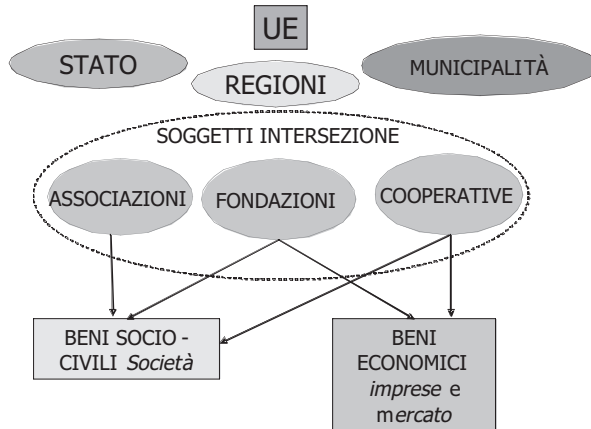
Comunque, se non è giusto perseguire una concezione di Stato che decida tutto e per tutti, non è neanche profittabile invocare in alternativa un mercato «selvaggio» che non garantisce comunque una piena concorrenza in cui possa prevalere un bene per tutti. L'esperienza nazionale e internazionale degli ultimi anni mostra che fenomeni come distorsioni del sistema bancario, privilegi dati a imprese fuori mercato, penalizzazioni di tutti i tipi a PMI concorrenziali, false liberalizzazioni delle pubbliche utility, rendite ingiustificate di corporazioni e di lobby, nascono spesso da soggetti economici che vogliono perseguire il loro profitto individuale al di fuori di ogni altro valore.

Uno schema neoclassico basato sul *laissez faire laissez passer*, che dimostrò la sua incapacità nel primo dopoguerra (vedi crisi del 1929), se riproposto oggi in un'era di globalizzazione, non può arrivare a risultati adeguati, non può permettere realmente una pari opportunità nella competizione e una valorizzazione dei capaci e meritevoli.

In che cosa consiste allora la sussidiarietà? Il seguente schema del professor Quadrio Curzio<sup>3</sup> ne mostra il funzionamento:

3 Lo schema è tratto da A. Quadrio Curzio e M. Fortis, «L'economia italiana tra sviluppo, declino, innovazione», in Fondazione per la Sussidiarietà (a cura di), *Un «io» per lo sviluppo*, BUR, Milano 2005, p. 75 ss.

## Sussidiarietà: funzionamento



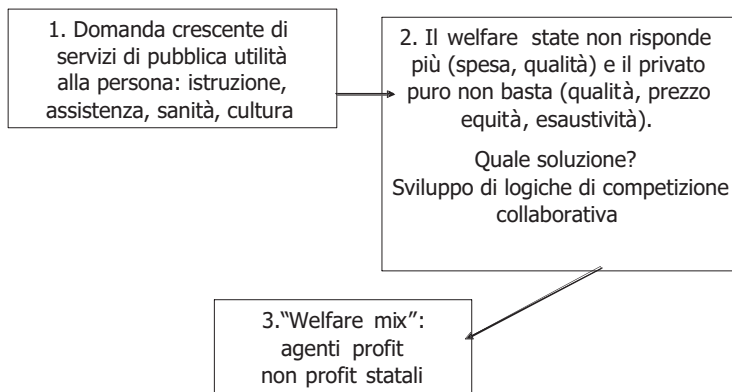
Per erogare beni economici e beni socio-civili (quelli del welfare) secondo il principio di sussidiarietà, le istituzioni (Unione europea, Stato, regioni, municipalità) hanno bisogno di soggetti «di intersezione», realtà che in qualche modo incarnino ed esprimano i valori ideali in cui la società si riconosce e che hanno generato associazioni, fondazioni, cooperative, gruppi di interesse, movimenti. Queste diverse aggregazioni di persone sono un contributo alla vita sociale ed economica, perché gli ideali che vivono arricchiscono il mercato di una ricerca continua del bene comune e stimolano gli enti pubblici a non essere autoreferenziali e burocratici, ma a muoversi in funzione della vita sociale e delle persone. Può avvenire che queste realtà, se smettono di vivere la loro tensione ideale, diventino ostacoli e finiscano per esprimere «rendite»: ma questa è una loro degenerazione su cui vigilare, in qualche modo un tradimento della sussidiarietà, frutto anch'esso di uno statalismo che concede privilegi ingiustificati a qualche gruppo.

La scelta per il voucher scolastico, per il voucher assistenziale, per il voucher tecnologico, per il voucher imprenditoriale della Regione Lombardia sono scelte che presuppongono, magari senza esserne completamente coscienti, uno schema di questo tipo, che senza essere chiamato sussidiario, lo è di fatto. Paradossalmente, sotto il profilo teorico, in Italia l'hanno sostenuto professori di centro-sinistra senza riuscire a convincere la loro coalizione. Tuttavia senza la Regione Lombardia in Italia non vi sarebbero quasi applicazioni di questa concezione, poiché non è stata tradotta in termini legislativi quella che è una grande tradizione italiana. Occorre quindi che gli attori di quest'azione, i dirigenti, più ancora dei politici, siano coscienti che stanno attuando uno schema teorico di grande importanza.

### *Sussidiarietà nel welfare*

C'è ora da chiedersi cosa significhi applicare lo schema precedente nei diversi aspetti della vita sociale. Si può cominciare descrivendo il cruciale settore del welfare. Il seguente schema mostra come dopo gli anni del welfare state sia rinata la domanda di sussidiarietà.

### **Sussidiarietà: applicazione al welfare mix**

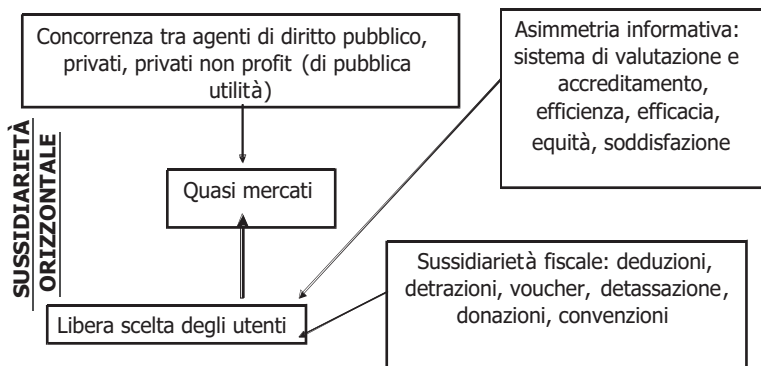


Il welfare state tradizionale (soprattutto nei settori di sanità, istruzione, assistenza e tempo libero) a partire dagli anni Sessanta e Settanta deve rispondere a bisogni crescenti in termini di qualità e di quantità della domanda. Anche per il grande successo delle politiche attuate, la gente vive di più (e quindi invecchia e si ammala di più), ha più bisogni, vuole più qualità dei servizi e istruirsi di più. A un certo punto questo meccanismo, che è tutto basato sulla spesa pubblica e sul drenaggio di tasse, va in crisi e aumentano le inefficienze perché non riesce più a rispondere alla crescita quantitativa e qualitativa della domanda.

Ad esempio, cosa vuol dire oggi rispondere al crescente bisogno di malati cronici, che è uno dei problemi irrisolti nel nostro Paese? Il sistema americano ci dice semplicemente che privatizzare non è la risposta e la sanità rimane uno dei problemi più grandi del welfare statunitense: a 40 milioni di persone è fornito solo un livello minimo di assistenza e vi sono situazioni che noi qui in Italia non riusciremmo a tollerare. Visto che il privato puro non può, per sua natura, rispondere a certi bisogni essenziali per la popolazione, sono necessarie anche realtà statali e private non a fini di lucro che integrino la risposta ai bisogni.

Il seguente schema mostra il funzionamento della sussidiarietà attraverso un sistema di welfare mix:

## Sussidiarietà: applicazione al welfare mix



In uno schema di welfare mix, agenti statali, privati e privati non profit, che perseguono l'ottimo microeconomico in modi diversi, agiscono nell'ambito di quasi-mercati secondo uno spirito di concorrenza virtuosa.

Il nostro Paese è caratterizzato da un welfare mix *ante litteram*: le università sono grandi realtà non profit nate nell'Alto Medioevo; gli ospedali, le opere di assistenza, le grandi opere di formazione, le diverse opere del movimento cattolico e di quello operaio, parte del sistema bancario – le banche popolari, le casse rurali e le casse di risparmio – nascono con l'idea che si possano avere missioni e prassi aziendali non riportabili alla divisione degli utili tra gli azionisti.

Gli ospedali, le scuole, le università, possono avere una loro autonomia e quindi muoversi in una logica di competizione. Il tentativo di Blair di trasformare scuole e ospedali pubblici in fondazioni va in questa direzione. Un altro esempio è il mondo delle università americane: grandi università statali, come quella di Berkeley, si muovono con l'autonomia e la responsabilità di università private, come Stanford. Berkeley, pur essendo di diritto pubblico statale, è un'università in cui il rettore è responsabile delle assunzioni, dei mezzi di produzione, degli investimenti, dei rapporti con le imprese.

Questa può essere una rivoluzione, perché se «ente statale» significa lavoro vissuto senza responsabilità, sono inevitabili lo spreco, l'inefficienza, l'inequità; ma, se l'agente statale è responsabile di quello che fa, il confronto e la competizione con agenti privati e privati non profit possono essere virtuosi e orientati al bene di tutti.

Questo schema si completa con la libera scelta degli utenti, perché gli utenti scelgono di rivolgersi a quegli agenti che danno una risposta migliore ai loro bisogni in questi mercati. L'asimmetria informativa, dovuta alla mancanza di

informazioni sulla qualità dei servizi prima che vengano erogati, può essere superata attraverso metodi di accreditamento e di valutazione dei servizi stessi che consentano anche all'ente pubblico di privilegiare solo gli agenti validi e di orientare i finanziamenti.

Tutto questo è realistico dal punto di vista della libera scelta solo se l'utente può realmente scegliere l'agente migliore, senza avere a disposizione solo i soldi residuali, dopo aver pagato le tasse anche destinate a quei servizi. In questo caso, infatti, solo i ricchi possono scegliere. Le tasse, invece di diventare spesa pubblica, almeno per una certa quota, dovrebbero diventare voucher, o somme che permettono l'attuarsi di deduzioni, detrazioni fiscali, riduzioni di tariffe, donazioni esentasse di privati a realtà meritevoli.

Tutto si giustifica col fatto che le realtà non profit senza fini di lucro sono alleate dell'ente pubblico nel perseguire scopi di pubblica utilità.

Ad esempio, è evidente a tutti che la Fondazione Don Gnocchi non ha fini speculativi e persegue scopi di pubblica utilità per i disabili. La sussidiarietà fiscale fa sì che parte della spesa pubblica venga destinata a tale realtà. Se invece il Don Gnocchi non fosse convenzionato, solo il disabile molto ricco potrebbe curarsi lì! Questa impostazione non migliora solo i servizi alla persona per il cittadino, ma porta a miglioramenti per tutta l'economia, ad esempio ampliando le possibilità di occupazione che vengono a ridursi nell'industria sempre più tecnologizzata.

Alcuni dati del 2003 lo dimostrano: le imprese sociali iscritte al registro delle imprese contavano oltre 258.000 addetti, pari all'1.6% sul totale dell'economia nazionale. La differenza tra assunzioni e cessazioni della domanda di lavoro era dell'1.7%. La domanda di lavoro era qualificata: il 64% degli assunti proveniva da una precedente esperienza lavorativa. Nel triennio 1999-2001 l'incremento complessivo del numero di imprese sociali è stato del + 6.2%.

### *Sussidiarietà in altri settori*

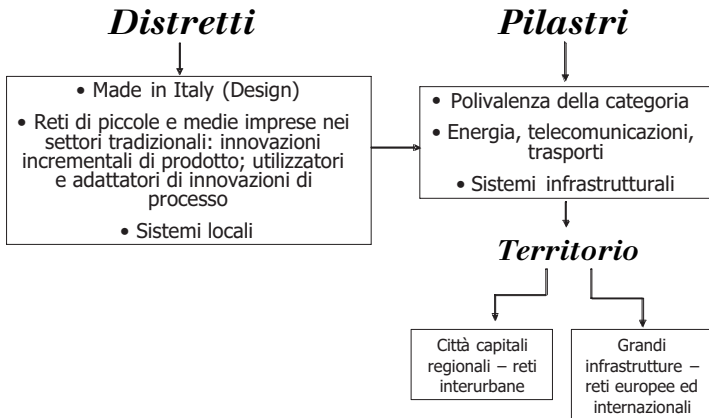
La sussidiarietà non vale solo nel settore del welfare: ci sono almeno altri tre settori in cui può portare a grandi miglioramenti.

Il primo settore è quello delle piccole-medie imprese. Per alcuni anni si è detto che le PMI erano finite. Invece rappresentano un terzo del PIL, si sono internazionalizzate, sono diventate capaci di sfidare il mercato mondiale e di dar vita forse a un nuovo modello di sviluppo. Il *Sole 24 Ore* parla di aumento dell'export dei distretti del 7.7%. Vi sono settori che hanno avuto un incremento del 17-18% del prodotto.

Il professor Quadrio Curzio afferma che, nell'Unione europea l'Italia è leader nelle innovazioni di prodotto, quelle basate sulla qualità e quantità dei nuovi prodotti. Questo dato è più affidabile dell'esame delle spese in conto capitale dei bilanci, perché molti imprenditori per diminuire l'utile (soprattut-

to quando le tasse sono alte) non mettono in conto capitale i costi per la ricerca applicata, facendo quindi sottostimare gli investimenti per la ricerca. Come incentivare queste imprese se non partendo «dal basso», secondo lo schema «distretti-pilastrini», proposto da Quadrio Curzio<sup>4</sup>?

### Sussidiarietà: applicazione alle PMI



Per un vero sviluppo non si può parlare in termini generali di cuneo fiscale, di incentivi all'innovazione, di defiscalizzazione. Bisogna guardare chi innova, chi produce, chi investe e valorizzarlo, secondo un approccio «sussidiario».

Altro tipo di politica sussidiaria può riguardare il capitale umano.

Il discorso del governatore Draghi all'Università La Sapienza di Roma ha espresso in modo efficace un'impostazione sussidiaria nel sistema dell'istruzione, in particolare affrontando il tema della parità scolastica attraverso l'utilizzo di voucher alle famiglie. Tale soluzione rappresenterebbe un passo avanti rispetto alla pur lodevole legge sulla parità scolastica promulgata dal ministro Berlinguer, che non affrontava ancora il problema dei finanziamenti alle scuole paritarie.

Come si vede dallo schema che segue, tale impulso del capitale umano porta a un rinnovamento di tutta l'economia dal basso.

4 Cfr. nota 3.

## Sussidiarietà: applicazioni nel capitale umano



Infine, anche nel settore delle pubbliche utilità, occorre innanzitutto creare le condizioni per una reale libertà di scelta. L'utente, se sostenuto da adeguata informazione, è il miglior giudice di prezzi e qualità e la possibilità di scelta dell'utente stimola le imprese a dare il meglio. Alcune reti continuano a essere un monopolio naturale, ma in diverse attività ci può essere concorrenza nel mercato o possibilità di concorrere alle scelte di affidamento temporaneo. Nei servizi pubblici il mercato non fa paura, quando funziona; diviene anzi, un fattore virtuoso perché una reale libertà di scelta tutelerebbe proprio i più deboli.

### *Un contesto di inerzia*

Eppure, date queste enormi possibilità abbiamo assistito, in questi anni, a una inerzia legislativa a livello nazionale. Nonostante nell'art. 2 della Costituzione vi sia il riconoscimento di un pluralismo sociale: «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», e nell'art. 3 vi siano i prodromi del principio di sussidiarietà: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

In seguito però sulla famiglia, sulla scuola non statale, sulla sanità, sulle formazioni sociali ci sono stati cinquant'anni in cui lo Stato è tornato egemone: la legislazione non ha letto una situazione sussidiaria – anche quando era

al Governo il partito di maggioranza relativa cattolico – per cui la gente, pur vivendo in una sussidiarietà di fatto, non sa dargli il nome.

Nella Seconda Repubblica, anche grazie all'esempio della Regione Lombardia, la situazione ha cominciato a cambiare. Alcuni esempi lo mostrano. La sentenza della Corte Costituzionale per cui le fondazioni bancarie, come espressione della società civile, non possono essere possedute al 75% dagli Enti locali; nelle leggi Bassanini, Turco, Biagi vi sono accenni alla sussidiarietà; c'è stata l'istituzione dell'impresa sociale, del 5 per mille e della «più dai, meno versi». Siamo però solo all'inizio.

Nel welfare la strada verso la sussidiarietà in generale passa attraverso un progressivo mutare delle leggi secondo questo percorso:

- pura esternalizzazione: convenzione e commessa con contenuto contrattuale standardizzato;
- affidamento per progetti: convenzione dopo l'espletamento di una «gara» che incentiva la libera iniziativa dei privati (la programmazione e l'esecuzione al privato; le leve strategiche al pubblico);
- valorizzazione di iniziative di privati attraverso convenzioni;
- sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione (buoni-servizio, voucher, defiscalizzazione ecc.).

Nell'istruzione «legislazione sussidiaria» significa: libertà di educazione, pluralismo scolastico, autonomia, libertà di scelta delle famiglie, voucher, valorizzazione della professionalità degli insegnanti, autonomia nei programmi, negli stipendi e nel budget, pluralità delle opzioni e rilancio della formazione professionale, valutazione.

Per le PMI invece sussidiarietà è: supporto all'internazionalizzazione; sostegno all'innovazione continua e agli investimenti immateriali (brand, formazione del personale, software ecc.); defiscalizzazioni mirate a chi ricerca, investe, esporta; politiche settoriali; interventi specifici (quali supporto a ricerca, innovazione tecnologica e non); supporto creditizio mirato.

Così, nelle pubbliche utilità la regolamentazione delle attività gestite in monopolio non si attua solo con regole di *pricing* e di accesso alle reti. Più che l'emanazione di regole minuziose, serve uno sforzo di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni sul livello di servizio offerto e sulla qualità tecnica dei diversi gestori; la costruzione di un numero ristretto di indicatori per ciascun servizio, con cui poi effettuare una comparazione nazionale o internazionale tra monopolisti impegnati nello stesso servizio. Gli utenti devono sapere come sono serviti. Se vi è qualche grado di concorrenza i consumatori saranno più liberi di scegliere, altrimenti, attraverso opportuni sistemi di *policy*, potranno giudicare chi sceglie per loro. Infine, gli enti impegnati negli affidamenti potranno contrastare l'inefficacia di gare aperte solo formalmente, migliorando la selezione e il controllo del vincitore.

In tutti questi campi la Regione Lombardia si è già mossa e io credo che sia questa la ragione del suo forte consenso popolare. Questa azione, però, è ancora più fatta che pensata. Occorre collegare l'azione a una filosofia politica nuova, che tendenzialmente non deve essere di destra o di sinistra.

Questo vuol dire che lo Stato o la Regione debbano essere meno presenti? No. Lo Stato, la Regione devono governare, invece di gestire tutto. E i dirigenti possono esserne i protagonisti.

## **L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: note per la riflessione**

**LORENZA VIOLINI**

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

Dopo avere visto ampiamente nell'intervento di Giorgio Vittadini quello che è, nella sua essenza, la sussidiarietà, dobbiamo adesso cercare di capire quali sono le sue modalità attuative.

Un processo decisionale di qualsiasi tipo ha un momento di istruttoria (per capire il punto, il problema nei suoi aspetti fondamentali) e poi delle fasi successive che sono la decisione, l'attuazione e la valutazione del provvedimento. Questo è normale nella Pubblica amministrazione. Su questo processo normale, come si può innestare una logica di sussidiarietà?

Io credo che in parte la Regione Lombardia abbia raccolto questa sfida e cercherò di documentarlo.

Fase istruttoria: valutare fatti, interessi e soggetti. Un'amministrazione che vuole essere sussidiaria come si muove per valutare correttamente fatti, interessi e soggetti? Lo fa con gli strumenti usuali, propri di ogni fase istruttoria (raccolta dati, interviste con protagonisti, consulenze tecniche ecc.); oltre a questi strumenti tradizionali, c'è uno strumento importante che la Regione Lombardia ha introdotto nella fase istruttoria per essere più sussidiaria, ed è lo strumento del partenariato. La Regione infatti si è sempre mossa avendo un'attenzione ai, e una capacità di coinvolgimento dei, destinatari. È per questo che lo strumento del partenariato, che è una caratteristica della modalità di azione della Regione Lombardia, andrebbe visto come fattore di aiuto alla conoscenza corretta della realtà. Questo lo metterei come primo punto: un'organizzazione sussidiaria usa il partenariato come metodo in questo senso.

Accenno a quello che potrebbe essere un problema, un nodo: il partenariato è un elemento di conoscenza, forse è meno una modalità di decisione, giacché il momento decisionale è un momento endoamministrativo. Se riusciamo a metterci d'accordo sul fatto che il partenariato è uno strumento per la conoscenza della realtà, questo poi ci potrà aiutare meglio a declinare il suo ruolo, la sua posizione dentro il processo decisionale; in alternativa, si finisce per entrare in un labirinto e il partenariato può diventare un impedimento, un fattore di freno o persino di paralisi dell'attività amministrativa.

Secondo punto: la decisione amministrativa. Quale può essere un fattore interessante da recuperare in chiave sussidiaria nel momento decisionale? Propongo che nell'elemento decisorio un'organizzazione sussidiaria inserisca sempre un momento di sperimentazione. Si decide, ma non si decide per sempre e su tutto. Si prova a vedere, applicandole a un aspetto della realtà, se le

modalità innovative funzionano. Molti sono gli esempi che documentano questa modalità di azione visto che sono ormai molteplici le sperimentazioni fatte nei diversi settori dell'attività amministrativa regionale e questo ha dato un'autorevolezza, una forza, una capacità di decisione più ampia e più precisa rispetto a quello che andava realizzando. La sperimentazione non è un limite rispetto alla decisione ma è piuttosto un potentissimo strumento per aumentare la capacità decisionale di un ente.

Terza questione: l'attuazione monitorata. Monitorare l'attuazione consente, tipicamente in una primissima fase, di raccogliere conoscenze. Io credo che davvero la Regione sia un grandissimo giacimento di conoscenze. L'aver dei dati, delle conoscenze, dei ritorni in termini di monitoraggio è veramente un aspetto molto importante, perché se valorizzati, se messi a sistema, diventano un fattore ancora più importante per la sistematizzazione e l'esportazione del modello. L'attuazione, anche iniziale, è sempre monitorata: questo credo che un'amministrazione davvero sussidiaria lo possa fare.

Poi c'è tutto il tema della valutazione. Anche qui certamente il processo di connessione tra sussidiarietà e valutazione è iniziato.

In sintesi, su questo primo punto del mio intervento, ribadisco che i momenti decisionali sono tipici di tutte le amministrazioni, ma io credo che la Regione Lombardia abbia inserito in questi momenti dei fattori sussidiari da valorizzare e possibilmente sistematizzare. Il problema è non fermare il processo: se la sussidiarietà nella sua attuazione è un processo, portiamolo avanti. Bisogna andare avanti e bisogna farlo, secondo me, in senso orizzontale, nel senso che devono diventare un patrimonio comune tutti questi procedimenti decisionali e sussidiari perché ci si può molto aiutare connettendo i vari settori. So che la trasversalità è un problema su cui la Regione sta molto riflettendo e su cui sta lavorando, così come so che la Regione ha molto a cuore la realizzazione di sistemi informativi adeguati che consentano di ottimizzare le conoscenze. Ma anche il dialogo normale tra persone di un certo livello deve avere dentro questa tensione all'allargamento del proprio orizzonte. Non bisogna fermare il processo neanche verticalmente; e forse questo è un nodo cruciale anche per il futuro, che bisogna guardare in faccia con onestà, perché l'attuazione non si ferma alla Regione. Alcune volte la Regione ha fatto delle scelte tenendo dentro di sé l'attuazione: l'attuazione, invece, è orientata verso l'esterno, verso gli enti della società civile e verso gli Enti locali, è un processo che tende a espandersi sul territorio e che tende a coinvolgere tutte le comunità locali (la «Regione-comunità» e non solo la «Regione-apparato»). Questo a me pare un punto da considerare con molta attenzione, perché non è sempre detto che la nostra anima sussidiaria abbia poi una capacità espansiva verso il resto del territorio.

*La nuova possibile relazione tra sussidiarietà orizzontale e verticale*

La Regione in questi anni ha spinto la sua organizzazione più verso la società civile che verso gli Enti locali. Di conseguenza non stupisca se ci saranno meno provvedimenti relativi alla sussidiarietà verticale; essi sono forse pochi ma certo non meno «pesanti»: si pensi solo alla legge regionale 1/2000 attuativa delle leggi Bassanini e ad altri provvedimenti analoghi. Conferimenti verso il basso, semplificazione, delegificazione, sono momenti organizzativi importanti che sembrano solo endoamministrativi ma che hanno poi un riscontro importante in termini di sussidiarietà perché un'organizzazione complessa, ma anche agile e capace di individuare bisogni e soluzioni, ha una sua efficacia e un suo senso molto profondo per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale.

È per questo che, nell'elenicare i provvedimenti che sono stati presi, non è improbabile che la percezione sia quella di una sussidiarietà verticale un po' sottostimata perché molto più stimata è la politica di sussidiarietà orizzontale. Allora, se si delegano alle Province certe funzioni, può essere che uno percepisca questo come esercizio di sussidiarietà verticale, ma questo può non essere vero fino in fondo. Per comprendere la natura della sussidiarietà occorre guardare allo scopo per cui è messa in opera una determinata azione. Se, ad esempio, si delegano determinate funzioni alle Province, non è detto che si tratti di una semplice delega che ha come scopo il mero alleggerimento dell'attività esecutiva regionale. Può ben darsi invece che si prenda una decisione di questo tipo perché si pensa che le Province possano essere enti più efficaci nel rapporto con gli utenti. Quindi, può essere che ci sia una certa difficoltà a discernere ma, se si prova a identificare lo scopo ultimo, l'utente finale dei provvedimenti presi, questo può aiutare a distinguere se stiamo facendo sussidiarietà verticale o sussidiarietà orizzontale. Va poi aggiunto che meri conferimenti verso il basso non sempre sono sussidiarietà verticale se non sono direttamente connessi alla sussidiarietà orizzontale.

Se volete un'immagine, a me pare che parlare di conferimento verso il basso e sussidiarietà orizzontale possa equivalere a un processo a ventaglio: il processo di una Regione che si apre sia in senso verticale, cioè verso l'Ente locale più vicino ai cittadini, che in senso orizzontale perché, in un modo o nell'altro – sia direttamente che tramite l'Ente –, l'occhio è al cittadino. E, mi permetto di dire questa cosa, il ventaglio quando si apre mantiene sempre un centro forte, perché altrimenti invece di aprirsi si sfalderebbe. Avanzo l'ipotesi che questo centro forte sia il management dell'istituzione sussidiaria, valuterete voi se questa ipotesi corrisponde alla vostra esperienza.

Accanto a tutto quanto si è detto fin qui vi è la richiesta allo Stato di ulteriori conferimenti. Il processo di sussidiarietà va verso fuori e va verso il basso; non bisogna dimenticare però che esso va anche verso l'alto. Ma qui siamo alla

preistoria della sussidiarietà e molta di questa sussidiarietà statale è del tipo «facciamo di necessità virtù», ovvero «non ce la facciamo più, bisogna che in qualche modo coinvolgiamo gli altri». L'esempio del voucher scolastico statale è tipico: non si può pensare che sia voucher scolastico dare 100 Euro a famiglia, perché questa è carità e non ha alcuna incidenza sui mercati, sullo status delle famiglie, sulla capacità di spesa, sul sistema dell'istruzione. È una buona intenzione, ma non ha nulla a che vedere con il sistema del welfare che veniva fatto prima. In uno Stato in cui la situazione è tranquilla, sussidiarietà vuol dire che un'organizzazione consapevole anche dei propri limiti territoriali si rivolge all'entità superiore chiedendo supporto. Questa è l'idea di sussidiarietà. Mi sembra di parlare del diritto amministrativo del 3000, però mi pare che questo abbia una sua logica: il rapporto con lo Stato dovrebbe essere naturalmente impostato in questo modo. Io sono una Regione, ho una certa forza, però mi rivolgo all'ente superiore per il supporto dei miei processi decisionali. Ora, siccome la situazione del nostro Stato è patologica, il processo di sussidiarietà che è attivato in Lombardia deve avere come destinatario anche lo Stato. Allora, quando si va nelle conferenze, si va a fare gli accordi, si fanno progetti di legge in Parlamento, li si faccia nell'ottica della sussidiarietà. Tutto questo dibattito sull'art. 116 io lo leggo così: non sei capace di fare una riforma costituzionale, la faccio io. Quindi il federalismo che tu hai promesso lo faccio io e – faccio un esempio – i livelli essenziali li faccio io. Dobbiamo aspettare che lo Stato ci dica quali sono i livelli essenziali, per esempio nel welfare o nell'istruzione o nella ricerca? Li faccio io: se ti va bene li prendi ad esempio, se non ti va bene è uguale. Le risorse le troviamo noi, perché in Lombardia le risorse per quel che vogliamo fare si trovano.

Un'ultima annotazione sull'attuazione dell'art. 116: per quel che conosco dei processi federali in Europa, questo è il futuro del federalismo, perché in Germania il 7 luglio 2006 hanno approvato una legge che inverte l'ordine della gerarchia delle fonti. Noi sappiamo che in un qualsiasi Paese federale il diritto federale prevale sul diritto locale, in Germania hanno esattamente invertito il principio: hanno detto cioè che il diritto locale prevale sul diritto federale. In Francia, la nazione napoleonica per eccellenza, con la riforma costituzionale del 2004, hanno introdotto la sussidiarietà come possibilità di apertura alla sperimentazione, cioè alla deroga al rispetto della legislazione nazionale uniforme, proprio perché quest'ultima riesce a cogliere solo a tratti gli elementi di novità e i bisogni reali di una società. Invece, per un'attuazione globale della sussidiarietà, occorre un governo che sia davvero vicino ai cittadini e il governo regionale lo è o, almeno, lo è più del governo nazionale.

C'è un ulteriore elemento che mi piacerebbe che emergesse anche dal lavoro che ci aspetta ed è una forma di attenzione ai processi europei. Non apro la questione dell'internazionalizzazione, ma il rapporto con l'Europa è diventato in certi momenti, in certi fattori, nell'applicazione di certe procedure, un

momento molto importante. Abbiamo importato dei modelli, siamo stati costretti a fare dei cambiamenti, però l'Europa è un'Europa della sussidiarietà e visto che c'è un *experimentum naturae* così forte, territorialmente localizzato, economicamente potente che sta facendo questa sperimentazione in una delle tante regioni europee, forse potrebbe essere utile poterlo mettere in relazione diretta con il mondo dell'Europa.



## **L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: una rilettura dell'esperienza**

**LUCA DAINOTTI**

Direzione Centrale Affari Istituzionali e Legislativo Regione Lombardia

Ho cercato di cristallizzare in qualche annotazione l'esperienza che ho fatto e le cose che ho visto e di capire quali di queste sono ancora valide e quali dobbiamo conservare in previsione di qualcosa che avverrà (non sapendo se avverrà e come avverrà).

Io ricordo l'elenco delle competenze delle Regioni nel vecchio art. 117 della Costituzione, che risalivano a una concezione post-bellica delle competenze e delle funzioni da attribuire alle Regioni. Io credo che noi abbiamo promosso riforme portanti in settori di competenza regionale anche quando il quadro costituzionale era fermo a questa concezione, molto arretrata. Le nostre competenze, le nostre funzioni erano le cave, le torbiere, la beneficenza pubblica. Nonostante questo quadro di riferimento arretrato, abbiamo fatto riforme importanti in settori fondamentali utilizzando nuovi strumenti col metodo della sperimentazione. Il primo settore che mi viene in mente è la riforma del sistema sanitario in Lombardia con la legge regionale 31/1997.

Abbiamo comunque colto le opportunità che ci si presentavano quando sono state fatte dal livello statale riforme istituzionali o settoriali anche quando non eravamo pienamente convinti delle riforme in atto e non le condividevamo o non le auspicavamo. Abbiamo sfruttato il quadro di riforma a Costituzione invariata, prospettato dalla legge Bassanini, e abbiamo impostato un quadro massiccio di conferimenti di funzioni agli Enti locali, ai Comuni e soprattutto a livello provinciale nelle materie dell'agricoltura e della formazione professionale. Credo che ogni tanto dovremmo andare a rivedere la nostra legge regionale 1/2000, a ripassarla e a vedere come avevamo organicamente e massicciamente affrontato il quadro della riforma Bassanini, investendo con un sistema di deleghe o di conferimenti di funzioni agli Enti locali, preparando il terreno per costruire una Regione che fosse capace di assumere il ruolo di ente di governo ancor prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001. In altre parole, il nostro carico di funzioni amministrative l'abbiamo rilasciato quando era il tempo, cioè prima di essere investiti dalla riforma costituzionale definita con la legge 3/2001.

Ritengo che non abbiamo mai disgiunto le nostre riforme istituzionali, o settoriali, dall'obiettivo di alleggerire il peso delle risorse destinate al funzionamento della «macchina amministrativa». Ecco, questo io lo leggo come una costante della nostra azione. E abbiamo utilizzato ogni occasione per razionalizzare l'organizzazione, snellire l'apparato e contenere la spesa. È come un filo rosso che lega la nostra azione e che credo sia importante conservare ancora

oggi come prospettiva per il futuro. Questo l'abbiamo fatto non soltanto con riferimento alla macchina, all'apparato regionale, ma alle articolazioni del sistema. Abbiamo riformato, ad esempio, gli enti in agricoltura portandoli da 5 a 1: io ricordo le battaglie che in prima linea il Segretario Generale ha condotto su questo obiettivo – tutti potete immaginare le resistenze molto forti opposte dall'apparato. A ripensarci adesso avere cinque enti in agricoltura, francamente, era un suicidio. Abbiamo promosso la soppressione degli ISU, che cito con cautela perché non è ancora del tutto completata. Questa logica ha portato poi alla creazione di quello che oggi chiamiamo «Sistema regionale» e che stiamo cercando di evidenziare anche con la nostra legge «collegato di sessione» che tenterà di rendere ancora più sostanziale questo concetto. Questo ci ha portato a rendere enti e società sempre più funzionali all'attuazione del programma.

Vorrei poi ricordare un altro momento che ho vissuto come fondamentale della nostra storia che è il recepimento, attraverso la legge regionale 16/1996 che è ancora quella che ci guida, della riforma del pubblico impiego (d.lgs. 29/1993 e successive modifiche) e la convinta e piena attuazione del principio di separazione tra attività a indirizzo politico, propria degli organi politici, e attività di gestione, propria dei dirigenti. Io mi ricordo la formazione che abbiamo fatto su questo principio – me la ricordo come una cosa ancora molto presente e molto viva – ed è stato secondo me molto importante capire come questo fosse necessario per passare a essere ente di governo. Forse i più vecchi funzionari della Regione ricorderanno che gli assessori firmavano decreti di liquidazione di contributi, cosa che allora non ci sembrava strana, mentre adesso probabilmente sarebbe un pazzo chi pensasse di sottoporre a un assessore un atto di questo genere. Non posso poi trascurare il fatto che la riforma che abbiamo accolto con la legge regionale 16/1996 ha anche portato l'organizzazione a essere concepita come una funzione del governo e quindi noi siamo passati da 300 provvedimenti, con i quali la Giunta distintamente attribuiva gli incarichi dirigenziali, a quattro atti di organizzazione all'anno che definiscono il riassetto dell'organizzazione. Abbiamo anche fatto, credo, uno sforzo di razionalizzazione passando da 650 a 250 dirigenti e costituendo delle funzioni dirigenziali vere, reali.

Faccio un'incursione in una materia che non mi appartiene ma che mi ha stimolato molte riflessioni. Abbiamo investito in tecnologia (posta elettronica, sistemi informativi, protocollo informatico). Secondo me, ci siamo trovati pronti quando la tecnologia è diventata la spina dorsale imprescindibile dell'organizzazione. E penso che in qualche modo questo sia stato fondamentale per la trasversalità. Credo che sarebbe molto interessante studiare come sono cambiati i processi di organizzazione del lavoro al nostro interno grazie agli strumenti dell'informatica. Ritengo che l'informatica abbia reso possibile la trasversalità ma anche che sia in qualche modo, se vissuta e utilizzata male, di

ostacolo alla trasversalità, perché nella nostra postazione abbiamo a disposizione tutto: il quadro di ciò che succede nella giornata, di ciò che succede nel mondo, in Regione e altrove, ma se lo usiamo in modo introflesso corriamo il rischio di negare la trasversalità.

Ecco, infine, l'impatto delle riforme costituzionali. Io credo che quel principio di separazione tra la gestione e l'indirizzo politico abbia preparato il terreno a un'adesione non traumatica al modello presidenziale che è stato introdotto dalla legge costituzionale 1/1999 e che ha fortemente esaltato il ruolo di direzione politica del Presidente. Ricordate che la 1/1999 ha proposto un modello di elezione diretta del Presidente che nomina e revoca gli assessori che è stato sostanzialmente adottato dalla gran parte delle Regioni. Io credo, tra l'altro, che la cd. stagione dei governatori in qualche modo meriti una considerazione anche in quest'esperienza che ormai si avvia a diventare decennale. Io ricordo l'esperienza che abbiamo fatto, un decennio fa, con «l'emergenza rifiuti» e la nomina del presidente Formigoni a commissario straordinario. Abbiamo corso il rischio di avere i rifiuti per le strade, questo dieci anni fa; ci sono Regioni che hanno oggi le montagne di rifiuti per le strade. Questo significa che il modello dei governatori non dà risultati omogenei dappertutto: dipende dal contesto e dalle modalità per applicare questo modello. Abbiamo colto molte delle opportunità che ci erano proposte dalla legge 1/1999, anche a costo di qualche sconfitta. Ci siamo buttati nella scelta della potestà regolamentare in capo alla Giunta: questa scelta è stata poi sconfessata, non credo con pieno fondamento, ma, di fatto, abbiamo dovuto tornare sui nostri passi.

Abbiamo stressato al massimo anche il rapporto con il Consiglio regionale assecondando una progressiva diminuzione delle funzioni di amministrazione attiva del Consiglio, attraverso modifiche normative e regolamentari. Credo che tutti voi abbiate risparmiato gran tempo nel combattere in Consiglio regionale per portare all'approvazione dei piani di riparto, perché ormai sono molto pochi i piani di riparto che approva direttamente il Consiglio regionale. Credo che adesso sia responsabilità anche nostra aiutare il Consiglio regionale a ricostruire e a fotografare bene il suo ruolo di organo che legifera e che controlla l'attuazione del programma.

Abbiamo operato per ridurre il peso del settore pubblico nella società riportando al cittadino, alla famiglia, alle formazioni sociali l'iniziativa, sepolta da decenni, di intervento della mano pubblica. Ho citato la legge sulla trasformazione delle IPAB ma posso ricordare anche la legge sulla famiglia del 1999 che ha chiuso in qualche modo la legislatura di quel quinquennio con un atto molto significativo, legge che per la prima volta introduceva nel corpus normativo regionale il concetto di sussidiarietà.

Abbiamo creduto fino in fondo negli strumenti della programmazione negoziata, che sono un mezzo reale di coinvolgimento degli Enti locali e dei diversi livelli di governo. Ora abbiamo una legge abbastanza recente sulla pro-

grammazione negoziata ma gli strumenti li avevamo già disciplinati molto tempo fa attraverso gli accordi di programma. Abbiamo usato il sistema dell'accreditamento trasversalmente in molti settori – istruzione, sanità – come chiave per liberare risorse ed energie nella società. Abbiamo in cantiere altre leggi che sono, in questo senso, molto significative: il PDL sulla competitività, il PDL sul sistema di istruzione e formazione della Regione Lombardia, il PDL sulle reti dei servizi socio-sanitari.

Affronto un punto per me anche un po' dolente: la semplificazione. Da un quinquennio a questa parte abbiamo perseguito un disegno di semplificazione dell'azione amministrativa regionale, sia pure con strumenti non pienamente adeguati – credo infatti che non abbiamo tutti gli strumenti che servono per semplificare – e con un andamento carsico che porta le iniziative di semplificazione a emergere e a inabissarsi in modo ciclico. L'intento che ha connotato i nostri strumenti legislativi è stato quello sussidiario: penso alle leggi regionali 15/2002, 1/2005 e ad altri interventi. Ricordo che recentemente l'assessore Colozzi ha proposto la Regione Lombardia come regione sperimentatrice di procedimenti semplificati, come una Regione in qualche modo comunque certificata dall'aver fatto esperienze, sia pure disorganiche, sia pure frammentarie, nel campo della semplificazione.

Mi avvio a concludere dicendo che credo che, per affrontare le sfide dell'attuazione dell'art. 116 terzo comma di cui ci stiamo occupando, non possiamo abdicare a queste scelte, né rinnegare questi strumenti che abbiamo utilizzato finora e che ho cercato di delineare. Brugnoli mi aveva chiesto di identificare sostanzialmente l'edificio che abbiamo costruito. Ecco, io ho molto chiara la struttura delle cascine lombarde che è bellissima ma non serve più a nessuno, perché sono connotate da stalle enormi vuote, dall'edificio del maniscalco che non serve più a nessuno, dall'edificio del casaro che non lavora più il latte, però sono strutture bellissime, molto funzionali per i loro tempi. Adesso le cascine si stanno trasformando, le stalle si chiudono, gli edifici a servizio si ristrutturano e le cascine diventano qualcos'altro, diventano agriturismi. Noi avevamo questo edificio, questa cascina fatta di tante strutture che non servono più e secondo me le abbiamo chiuse, abbattute, ristrutturate e siamo in grado adesso di essere qualcosa di diverso, e io credo che siamo relativamente pronti ad affrontare le sfide dell'art. 116 terzo comma. Io non penso che possiamo dimenticarci della strada fatta se pensiamo, ad esempio, alle funzioni in materia di istruzione e formazione. Pensiamo di gestire 200.000 insegnanti e personale non docente? Non credo. Se dimentichiamo quello che abbiamo fatto, corriamo davvero il rischio di collassare sotto il peso di queste nuove competenze.

## Interviste

### Realizzare gli obiettivi: temi, questioni, parole di governo

Intervista a **RAFFAELE CATTANEO** (Assessore alle Infrastrutture e Mobilità Regione Lombardia – Delegato all’attuazione del programma)

di Alberto Brugnoli

*Quali sono le «radici» alla base della sussidiarietà e in che cosa si differenzia dallo statalismo?*

La prima considerazione che vorrei trasferirvi è questa: non dobbiamo ideologizzare la sussidiarietà, trasformarla in un’ideologia, anche perché non lo è. Questo è il punto radicale e culturale di differenza tra la sussidiarietà e lo statalismo: lo statalismo è un’ideologia perché ultimamente non scommette sulla persona, anzi crede che la persona non sia capace di rispondere al proprio bisogno e al bisogno altrui e quindi occorre una sovrastruttura che superi questa incapacità di risposta che è strutturale. Questa è la matrice dell’ideologia, è uno schema che si applica alla realtà sperando che sappia dare quelle risposte che la persona non è in grado di dare innanzitutto a se stessa.

La sussidiarietà nasce dall’idea opposta. Nella mia esperienza questo è particolarmente vero. La radice ontologica, antropologica della sussidiarietà è avere la certezza che la persona singola e le persone associate sanno farsi carico dei bisogni della propria vita in tutte le sue sfaccettature. Il bisogno della vita non è una questione metafisica ma, come diceva Giussani, parlando della politica, in un noto libro *Io, il potere e le opere*, quello che mette in moto la persona è il desiderio, non solo il desiderio dell’infinito, ma anche il desiderio di andare a cercare qualcosa da mangiare perché ha la pancia vuota, e poi di una poltrona più comoda, insomma il desiderio in tutte le sue sfaccettature, scommettendo che ciò ha la capacità di produrre intrinsecamente risposte adeguate.

Io credo che se non si va a fondo di questa convinzione, il modello non si istituzionalizza. Dobbiamo avere coscienza che la sfida che ci troviamo di fronte è tutt’altro che semplice. Non dobbiamo, cioè, cambiare solo il modo in cui scriviamo una legge. È una questione radicale, profonda, che fa a pugni con la concezione dello Stato che è stato costruito sull’idea opposta, che è l’idea di Hobbes, di Hegel, di Max Weber ecc. Noi abbiamo una struttura e una strumentazione costruita a partire dall’idea che lo Stato si cala dall’alto perché è più capace di rispondere ai bisogni che non la persona e la società, che si organizzano dal basso. Secondo me questo è il punto chiave su cui occorre eserci-

tare un lavoro di frontiera, perché quando questa cosa si traduce in fatti concreti siamo al fronte, dove non funziona uno schema, ma la capacità di ognuno di paragonare il proprio lavoro con la realtà e di suggerire soluzioni.

*Pubblico/privato. Il dilemma non sembra essere «pubblico sì-pubblico no» ma «pubblico come» e «fino a dove». Come stabilire il confine in cui si manifesta il potere di autogoverno dei corpi intermedi e dove sussidiarietà orizzontale e verticale si possono intrecciare in un'unica trama ordinamentale?*

Io il confine lo lascerei stabilire a loro. La preoccupazione di stabilire il confine è in fondo un'altra declinazione dell'idea che è lo Stato che ultimamente decide qual è il limite dell'azione sociale. Ricordo che il principio di sussidiarietà nella sua formulazione, che tutti riconoscono essere per la prima volta compiuta, è contenuto in un'enciclica del 1931 di Pio XI, la *Quadragesimo Anno*. In quella formulazione si dice letteralmente che è illecito togliere agli individui ciò che possono compiere con le forze e l'industria propria. Quindi il confine è che togliere agli individui è illecito. Allora, sono gli individui che mostrano nei fatti quello che possono compiere con le forze e l'industria propria. Togliergli per affidarlo a una comunità è ingiusto, così come rimettere a una maggiore e più alta società quello che in inferiori comunità si può fare.

Questa idea però va contestualizzata. Non c'è un confine uguale nel tempo e nello spazio. Il confine di un'azione sussidiaria è per natura variabile nel tempo e nello spazio. Attenzione a un equivoco: l'idea della sussidiarietà è tutt'altro che contro l'idea dello Stato, anzi in qualche modo la presuppone. La sussidiarietà presuppone che ci sia un soggetto pubblico in grado di portare un sussidio – *subsidium afferre*. Ma il confine che definisce quando questo entra in azione, lo stabilisce il soggetto che deve essere sussidiato, quando ha bisogno di essere sussidiato. Come la safety car in Formula 1: quando entra in pista? Quando c'è bisogno che vengano ristabilite alcune condizioni di sicurezza.

Aggiungo anche un altro aspetto. Io considero un grande esempio di sussidiarietà la nazionalizzazione dell'energia elettrica fatta in Italia nel 1954. So che magari ci possono essere pareri discordanti, ma se non ci fosse stata quella nazionalizzazione, probabilmente noi non avremmo avuto oggi l'energia elettrica in tutti gli angoli più sperduti del nostro Paese. Ma la nazionalizzazione dell'energia elettrica fatta nel 2004 mi sembrerebbe il contrario della sussidiarietà. Parlando della stessa materia, oggi mi sembra prevalga il bisogno di forti liberalizzazioni. Tutto questo non si capirebbe se si contrapponesse pubblico a statale. Questa è l'altra questione radicale che soprattutto per noi è fortemente equivoca perché veniamo da una tradizione che invece ha fatto di tutto per insegnarci a confondere pubblico con statale. Se io ritengo che la

persona singola, o nelle formazioni sociali nelle quali articola la propria esperienza (art. 2 della Costituzione), è in grado di rispondere al bisogno, allora implicitamente sto dicendo che è in grado di svolgere una funzione pubblica che ha la stessa, anzi, forse una natura ancora più degna di quella che ha lo Stato, proprio nello svolgere funzioni pubbliche.

*Governance e government. Come definirebbe oggi il concetto di governance e soprattutto qual è il rapporto tra governance e government?*

Partiamo da una constatazione di fatto. La governance oggi è una necessità, non una scelta. Il government oggi non funziona, e questa non mi sembra una considerazione da poco. Io dico sempre che ci sono tre ragioni per stare dalla parte della sussidiarietà. La prima è ideale: perché amiamo la libertà, la libertà «da», ma anche la libertà «di», ma si potrebbe non dividerla. La seconda è storica: perché veniamo da una storia che è piena di sussidiarietà: le scuole, gli ospedali ecc. esistevano ben prima degli Stati nazionali. La terza è pratica: perché oggi i modelli che sono ispirati allo statalismo non funzionano e una delle declinazioni più evidenti di questo è che tutti rincorrono modelli di governance, perché anche dove hanno un'ideologia che presupporrebbe modelli di government, devono fare i conti con il fatto che il government non funziona, intendendo per government l'azione del governare che si cala dall'alto sulla società, l'idea del principe. Questa idea «del principe» o del «soviet supremo» o con il nome del dittatore di turno alla fine è sempre la stessa: è, cioè, un'idea di governo che si cala dall'alto. Chiunque oggi abbia un'idea di governo così, deve fare i conti con il fatto che quel modello alla fine non funziona.

Oggi la constatazione più rilevante sulla governance è la necessità, ma ce n'è un'altra ed è che, anche se non fosse una necessità, io credo che sarebbe giusta in sé. E l'ho scoperto andando a rileggere la *Quadragesimo Anno*, dove nel passo successivo a quello che ho letto prima ove si definisce la sussidiarietà (2.1), si sviluppa l'idea della «concordia degli ordini» (2.2). Papa Pio XI dice che sono due i capisaldi per governare correttamente la società: la sussidiarietà (e scrive quella famosa definizione) e la concordia degli ordini, che nel 1931 è l'idea modello di governance o di partenariato. Guardate che nel 1931, quando ancora si poteva fare il government (c'era Mussolini a quell'epoca), la concezione di Pio XI diceva già allora che occorreva la concordia degli ordini.

C'è una ragione culturale che non è meno importante, anzi per me è ancora più importante: se si parte dal principio che la persona è portatrice di un valore e di una capacità di risposta, allora nella costruzione delle risposte non si può non tenere conto di tutte le forme in cui si esprime questa capacità, che normalmente sono forme sinfoniche, armoniche, c'è una pluralità di voci, di forme associative: sono i partiti, i sindacati, le categorie, i gruppi di persone, i

comitati dei pendolari; sono tutte forme in cui si esprime questa capacità. Allora, non ascoltare queste voci vuol dire venire meno alla serietà dell'approccio culturale da cui sono partito. Se si crede veramente nell'idea che sta dietro la sussidiarietà, non si può non credere allo stesso modo nel valore altrettanto forte dell'idea di governance.

Per un esempio concreto, pensiamo alla discussione sul ticket di ingresso a Milano. Alla fine l'unico modo in cui oggi si può risolvere il problema in modo sostenibile in una città come Milano è mettersi tutti intorno a un tavolo (Regione, Provincia, Comune, i 32 Comuni dell'area della cintura) e trovare una soluzione insieme. Per praticare quel modo bisogna avere la radicale convinzione che anche il Comune di Vidigulfo può dare un contributo di merito che si deve ascoltare perché serve, e per fare questo si deve prima scommettere sul valore del comune di Vidigulfo.

*Eternalizzazione e sussidiarietà è un binomio spesso citato. A suo avviso dall'esternalizzazione si può evolvere verso forme e modelli più sussidiari e quali sono gli elementi di differenza e contiguità tra sussidiarietà ed esternalizzazione?*

Faccio una domanda a ciascuno di voi. Sapete scegliere meglio la pizzeria dove andare a cena stasera o l'ospedale dove andare a farvi curare se vi viene un malanno al ginocchio piuttosto che un problema più serio? Credo che ognuno di noi sinceramente non possa che rispondere che sa scegliere meglio la pizzeria. Noi non siamo allenati a scegliere un ospedale o una scuola oppure un servizio pubblico e questo ha atrofizzato la capacità di scelta. La capacità di scelta, la libertà di scelta ha una medesima natura: se uno non le esercita si scopre incapace.

Cosa c'entra questo con il tema dell'esternalizzazione e le forme di sussidiarietà? Molto spesso ci accontentiamo di forme meno evolute di sussidiarietà perché diciamo che le altre non funzionano. Per forza: se uno non è mai stato abituato a esercitare questa capacità, è normale che una volta che io gliel'affido innanzitutto vengano a galla un'incapacità e insieme quella forma di capacità deteriore che sono i furbi che dicono: «c'è uno spazio, mi infilo subito». Però non si può fare l'errore – anche qui culturale, sarebbe un difetto di convinzione – di dire «siccome è così, è il modello che non funziona». Non è vero che non funziona, è che bisogna restituire queste capacità! Allora a volte noi, appunto, pratichiamo l'esternalizzazione, che è la forma più di mercato della sussidiarietà, perché siccome siamo più abituati al mercato, funziona immediatamente di più. Ma io sono radicalmente convinto che funzionerebbe ancor meglio quell'altra se solo avessimo la pazienza di fare esercitare il braccio delle risposte sussidiarie fino a fargli ritrovare la tonicità e la capacità di agire che ha perduto per la impossibilità di essere esercitato. Questo per me è

radicale, perché l'obiezione più forte che io ho sentito alla sussidiarietà è questa: «alla fine non funziona e poi premia i furbi». Non è vero che non funziona: è che dobbiamo avere la capacità di pazientare e sostenere una fase in cui una capacità di scelta restituita diventa esercitabile, è esercitata e quindi diventa in atto.

*Nell'esperienza degli ultimi anni di Regione Lombardia il partenariato ha rappresentato un mezzo e non il fine e ha permesso di individuare bisogni e soluzioni, oltre che creare consenso. Quali sono state a suo avviso le esperienze partenariali più significative, e dove invece si sono avuti problemi e difficoltà?*

Nella mia esperienza il partenariato ha funzionato sempre. Non ricordo un'esperienza di partenariato che abbia prodotto una soluzione subottimale rispetto a quella che avremmo potuto produrre senza. Però c'è una condizione che consente di far funzionare questi strumenti, ed è il fatto che ci sia un soggetto che si pone come un interlocutore adeguato. Il partenariato presuppone i partner: noi spesso facciamo l'errore di ritenere che il problema del partner sia nella società, mentre molto spesso il problema del partner siamo noi, cioè molto spesso siamo noi che non siamo capaci e adeguati nel sostenere il rapporto con l'interlocutore che c'è nella società, non fosse altro perché molto spesso parliamo una lingua che non è la sua e lui parla una lingua che non è la nostra e quindi non ci intendiamo, anche in termini molto concreti. Se chiamiamo un gruppo di associazioni familiari e ci mettiamo a parlare nel linguaggio con cui scriviamo le delibere, è normale che non capiscano. E del resto vale anche il reciproco, non dobbiamo cioè fare l'errore di pensare che basti aprire forme di partenariato e attuare forme di sussidiarietà per trovare una società pronta, perché la società che abbiamo di fronte è tutt'altro che pronta. È stato diseducato per cinquant'anni, forse per centocinquanta anni – quando c'era lo Stato unitario, forse ancora da prima. È improbabile che ci sia un interlocutore pronto nella società. E infatti cosa succede quando uno apre spazi al partenariato? Scatta la logica del «vediamo cosa posso portar via. Come posso farmi dare qualche soldo?», che è la logica lobbistica, cioè contrario: è l'idea dello Stato che concede, è l'idea del suddito che si deve rapportare con il pubblico per farsi dare qualcosa. Tutte le associazioni di categoria partono così. Questo è il contrario dell'idea «come posso assumermi una responsabilità e quindi costruire con l'interlocutore pubblico regole che mi permettano di esercitare questa responsabilità?».

Nella mia esperienza non ho trovato un interlocutore così, quindi c'è un problema nostro e c'è un problema altrui. Però io ho sperimentato che il solo fatto di mettersi intorno a un tavolo e di guardare un problema per quello che è, è uno straordinario metodo di educazione all'esercizio di questa responsabi-

lità reciproca. Perché da questo punto di vista abbiamo la fortuna che la realtà e i problemi di cui è fatta sono quelli e costringono tutti a piegarsi, anziché sulla visione ideologica e a volte anche pregiudiziale che hanno e abbiamo tutti di una realtà, su quello che la realtà è. Questo è uno straordinario metodo educativo. Facciamo un esempio concreto per capirci. Al tavolo dell'accordo di programma sulla Tangenziale Esterna di Milano che stiamo facendo con Rossetti, Cesca e tutti gli altri in questi giorni insieme a quello sulla Pedemontana ecc., siamo partiti con dei sindaci che non volevano neanche sedersi, perché anche solo il parlare di quel tema era per loro ideologicamente inaccettabile. Quando siamo passati dalla contrapposizione ideologica al sedersi intorno al tavolo, siamo passati alla logica del confronto. Il confronto presuppone che, se guardiamo questo portabottiglie, lo dobbiamo guardare per quel che è, perché io devo tenere conto del tuo punto di vista e tu devi tenere conto del mio. E questo ci aiuta a vedere meglio se questo è una bottiglia o un portabottiglie, toglie spazio all'ideologia. In questo senso è un formidabile strumento educativo ed è anche un formidabile strumento di governo, perché di fronte a problemi complessi se si parte dall'approccio ideologico il problema è irrisolvibile, e quindi, invece che la realtà si vede il colore della lente che si è messa davanti alla realtà. Se invece si parte dal problema per quello che è, si è costretti nella soluzione a tenere conto della pluralità dei punti di vista ma orientata a una soluzione. Questo a me sembra che c'è di buono nell'esperienza del partenariato. Ma tutto questo si regge su un presupposto positivo, cioè sull'idea che io ti ascolto perché ritengo che tu abbia qualcosa da dire che è utile a me e alla soluzione del problema che insieme dobbiamo risolvere, io ti riconosco questa dignità. Peraltro, questo è in antitesi alla logica dei rapporti in politica, dove vige la competizione e il *do ut des*. Partire da una posizione che riconosce all'altro un valore e una dignità in sé e che quindi lo considera portatore di un pezzo che aiuta me a vedere meglio il valore di una realtà cui si deve rispondere, è un atteggiamento più intelligente e più capace di risolvere i problemi. Ma non è un atteggiamento scontato: normalmente quando gli uomini hanno un po' di potere fanno esattamente il contrario.

Io sono convinto che la sussidiarietà sia un modello di governo più intelligente in qualunque ambito. Se io metto la società nella condizione di rispondere, risponde: basta che abbia un soggetto che sa fare bene la propria parte e dare bene le proprie regole. Per questo io dico: sviluppiamola in quelle aree in cui l'abbiamo meno sviluppata. È un modello di governo che funziona in tutto e, secondo me, quello a cui siamo chiamati nei prossimi anni è dimostrare che funzioni anche nelle aree dove è meno evidente l'esemplificazione della funzionalità di questo modello: casa, infrastrutture, opere pubbliche, ambiente, servizi di pubblica utilità ecc.

## **Condividere la strategia: la Regione che c'è, la Lombardia che ci sarà**

Intervista a **ROBERTO FORMIGONI** (Presidente Regione Lombardia)  
di Alberto Brugnoli

*Vorremmo approfondire con lei alcune questioni che riteniamo fondamentali per il futuro del nostro lavoro e per l'opera che desideriamo sviluppare di concettualizzazione dell'esperienza di questi anni di governo, in vista di una possibile e ulteriore innovazione nel percorso che abbiamo intrapreso insieme.*

*Le pongo una prima provocazione. In questi dieci anni la Lombardia ha esercitato pienamente il diritto/dovere alla sperimentazione istituzionale, sfruttando tutti i possibili spazi di autonomia che le erano concessi. Ha anche promosso e stimolato riforme di sistema volte a creare uno Stato policentrico. In questo contesto, a suo giudizio e nella sua esperienza personale, quali sono state le sfide più importanti con cui si è cimentata la Lombardia?*

Io sono qui oggi con la dirigenza apicale regionale per consolidare un lavoro che abbiamo iniziato da tempo e che certamente può e deve rafforzarsi.

Il passo che dobbiamo fare a questo punto, dopo oltre un decennio di governo regionale, è proprio quello di assumere fino in fondo la consapevolezza della novità che abbiamo incarnato nel corso di questi anni e rendere tale novità definitiva, in qualche modo irreversibile, perché è indubbio che Regione Lombardia ha rappresentato in questo periodo, nel panorama nazionale, un elemento forte di innovazione.

Noi siamo stati i primi a percepire e a tradurre in struttura, in istituzione, qualcosa che era nell'aria e che proprio il titolo di questo seminario richiama: «una Regione che non esiste in se stessa». Una Regione, un Governo, un'Amministrazione che si percepisce non retoricamente, ma sostanzialmente al servizio della crescita dei cittadini. Regione Lombardia in questi anni ha voluto rappresentare il capovolgimento di un'impostazione tradizionale e scontata dell'ente di governo, dell'amministrazione pubblica e delle istituzioni.

Abbiamo cercato – e ci siamo riusciti per molti aspetti – di incarnare non più solo il termine «sussidiarietà», ma un bisogno che cominciava a percepirsi; perché era evidente che i cittadini non ne potevano più di un'amministrazione, di un governo autoreferenziale, di un'entità che dall'esterno si giustapponeva al loro sforzo di crescere e di esprimere la loro creatività, la loro ricchezza, la loro voglia di autonomia.

Regione Lombardia in questi anni ha operato questo capovolgimento. Siamo stati dei precursori da questo punto di vista, dei pionieri. Altri ci hanno seguito sulla strada che abbiamo cominciato a realizzare e a percorrere, proprio perché andava nella direzione del desiderio dei cittadini. Non è stata quin-

di una rivoluzione bolscevica che andava contro il desiderio dei cittadini, bensì una rivoluzione che precorreva quello che i cittadini desideravano. Credo che il compito che abbiamo davanti in questo momento sia quindi quello di consolidare, rafforzare e rendere irreversibile la direzione intrapresa.

In che modo abbiamo espresso il nuovo concetto di una regione fondata sulla sussidiarietà? Per capire l'azione di governo di questi anni, è utile richiamare alcune pietre miliari che abbiamo posto, partendo da quanto abbiamo fatto nel campo della riforma istituzionale e del federalismo. Noi abbiamo utilizzato moltissimo tutti gli spazi di autonomia che dal 1995 ci venivano concessi, più esigui di quelli che ci vengono concessi oggi. Da allora in poi, abbiamo utilizzato tutti i minimi spazi possibili, dalle sperimentazioni agli accordi nella sanità, in agricoltura, nella formazione, fino alla legge regionale 1/2000. Abbiamo dunque vissuto con impegno tutto l'itinerario del decentramento amministrativo e questo percorso, compiuto a piccoli ma decisi passi, ci ha portato oggi a poter ambire a spazi di sperimentazione ancora più ampi. Certo, se non ci fosse stata Regione Lombardia, se non ci fosse stata la nostra insistenza, non sarebbero avvenute le riforme costituzionali che oggi ci danno qualche spazio in più. Se non ci fossimo battuti con insistenza sui temi del federalismo, del federalismo fiscale, dell'autonomia regionale, oggi non saremmo in presenza delle possibilità aperte dall'art. 116 o dall'art. 119, solo per menzionarne alcuni.

Anche nel campo della sanità e delle politiche sociali abbiamo rappresentato una novità. La nostra legge sulla famiglia, infatti, ha riassunto in sé il meglio delle esperienze e delle ipotesi esistenti e ha costituito un pilastro su cui altri si sono in seguito orientati e hanno lavorato.

Del resto, siamo stati precorritori anche nell'ambito della formazione e del capitale umano. Quando anni fa abbiamo cominciato a parlare del ruolo della famiglia dentro la scuola e del buono-scuola, abbiamo ricevuto un'opposizione durissima. Oggi, invece, anche il Governatore della Banca d'Italia nella sua recente *lectio magistralis* sostiene quello che noi ripetiamo da tempo, mostrandosi certamente in sintonia con quanto ormai affermiamo da anni. Questo significa che abbiamo saputo cogliere l'esigenza che c'era già da tempo. Grazie alle nostre battaglie e alla nostra volontà, quella che era un'intuizione culturale qui in Regione Lombardia è diventata struttura, e ha creato spazi perché anche altri possano dire le cose che, per esempio, il Governatore Draghi sta dicendo.

*Durante la giornata abbiamo usato più volte la metafora dell'edificio. Pensa che possiamo essere soddisfatti dell'edificio che è stato costruito?*

Certamente sì. Nel senso che abbiamo fatto cose di grande rilievo e di grande importanza, anche se non siamo ancora completamente soddisfatti. Non è un

modo retorico per dire che si può sempre migliorare; è un modo per dire che ciò che abbiamo fatto, secondo me, è stato profondamente giusto. Vittadini ha detto che l'unica politica innovativa realizzata in Italia negli ultimi quindici anni l'ha perseguita Regione Lombardia. Non so se è vero, ma certamente oggi tutti ammettono che quanto abbiamo fatto in questi dodici anni è stato veramente innovativo ed è andato nella direzione giusta, senza distinzioni di schieramento o di partito. Con il Governo attuale, con cui pure abbiamo molti motivi di contrapposizione, in questi primi sei mesi abbiamo costruito una serie di collaborazioni proprio grazie alla grande stima di cui godiamo in virtù di ciò che finora abbiamo realizzato. Oggi tutti, a Roma, al Governo, al Parlamento sanno che quando parla Regione Lombardia parla qualcuno che vale la pena ascoltare, non soltanto perché è una regione di 9 milioni di abitanti, non soltanto perché il Presidente sa farsi ascoltare, ma soprattutto perché l'esperienza amministrativa e l'edificio costruito in questi anni, permettono alla Regione Lombardia di imporsi all'attenzione e al riguardo di tutti. Quindi è giusto avere questa consapevolezza. Però rimane ancora qualcosa da fare per portare fino in fondo quest'impostazione sussidiaria e renderla irreversibile. Per questo sono rimasto in Lombardia dopo essere stato eletto al Senato, per consolidare e rendere irreversibile il percorso intrapreso.

*Una delle responsabilità indicateci dal professor Giorgio Vittadini è la necessità di prendere fino in fondo coscienza dell'esperienza di questi dodici anni. Così facendo si possono affrontare le nuove sfide, le nuove priorità in maniera più adeguata, con rinnovato vigore. Per approfondire questa consapevolezza, a suo giudizio, quali sono le nuove sfide e quali le priorità?*

Nel programma della mia terza legislatura ho già indicato la parola chiave: competitività. Siamo infatti tutti consapevoli che la sfida da vincere è questa: aumentare la competitività di Regione Lombardia, aumentarne l'attrattività insieme a tutte le sue declinazioni, a partire dal primato del capitale umano. Il nostro Paese sta diventando vecchio e anche la nostra è una Regione che sta invecchiando e lo dimostra il fatto che stiamo perdendo molte posizioni in tantissime classifiche diverse: il rischio del declino è tutt'altro che scongiurato.

Leggendo i giornali, non possiamo certamente essere entusiasti di quello che sta succedendo in Italia e dell'Italia nell'attuale ciclo storico. Il primo obiettivo è perciò esattamente quello di reagire al rischio di declino, per cui l'espressione «competitività»/«attrattività del territorio» non è posta a caso come obiettivo primario della mia terza legislatura. Questo significa innanzitutto investire sulla persona, sui giovani che devono studiare, sugli imprenditori, sugli artigiani e sui ricercatori, ma anche aiutare i singoli a esplicitare la propria eccellenza.

Rimanendo sul termine «competitività», ho indicato e sto indicando in questo periodo quattro leggi fondamentali che noi dobbiamo o ancora approvare o, se già approvate, applicare fino in fondo. La prima, già in vigore, riguarda le modifiche concernenti il mercato del lavoro e le politiche del lavoro. L'obiettivo è offrire più flessibilità al mercato del lavoro e, nello stesso tempo, più tutela alle persone che lavorano.

Poi viene il grande e ambizioso disegno sull'istruzione e sulla formazione professionale, che è forse la sfida più importante che abbiamo davanti, sulla quale bisognerà dare spiegazioni, convincere e dare coraggio. Questo nuovo progetto di legge, che vogliamo diventi legge, è un progetto ambizioso per ridare competitività alla nostra Regione e quindi al Paese.

Il terzo tema riguarda la semplificazione. Vogliamo che la Lombardia diventi la Regione più «semplice» d'Europa.

Il quarto tema concerne tutto ciò che è collegato alla qualità della vita: che significa innanzitutto migliorare l'ambiente e le condizioni di sicurezza a tutti i livelli – nei confronti della malavita, delle contraffazioni alimentari, della sicurezza idrogeologica –, ma anche accelerare la transizione a un sistema di welfare plurale. Il tutto attraverso l'implementazione decisa dell'informatizzazione della nostra Regione, affinché la Lombardia diventi la Regione «più informatizzata» d'Europa e del mondo, perché oggi l'informatizzazione è evidentemente uno strumento al servizio di tutti gli obiettivi prima descritti e che noi vogliamo utilizzare fino in fondo.

*Le scelte regionali sull'art. 116 della Costituzione sono ancora una volta di rilievo nazionale e toccano vari ambiti: la correlazione tra maggiore autonomia e concorrenza, tra sussidiarietà e semplificazione. Quale la sua valutazione del processo in atto?*

Anche in questo caso siamo stati noi per primi a chiedere di «utilizzare» il Titolo V della Costituzione. Siamo stati come sempre molto realisti, attendendo di capire quale sarebbe stato il volto definitivo della Costituzione. Nel 2001 io mi dichiarai a favore della riforma del Titolo V perché rappresentava comunque un passo avanti; così come successivamente mi dichiarai anche a favore della devoluzione, perché sarebbe stato un ulteriore passo avanti. Come Regione Lombardia abbiamo dunque indicato in questi anni un percorso che ha suscitato non pochi dibattiti, ma che certamente ha segnato la strada verso l'innovazione. Oggi tutte le Regioni stanno prendendo in considerazione l'opportunità di utilizzare le possibilità offerte sia dall'art. 116 comma terzo, sia dall'art. 119 e anche lo Stato, il Governo e il Parlamento si stanno sintonizzando in questa direzione. Il nostro disegno in tal senso è, come sempre, concreto e non ideologico: non abbiamo inventato una nuova bandiera da sven-

tolare in maniera ostile in faccia ad altri. Il traguardo che ci siamo posti è il raggiungimento di un federalismo dell'efficienza, un federalismo al servizio dei cittadini. Abbiamo perciò esaminato pragmaticamente le materie nelle quali può essere più utile trasferire delle competenze dallo Stato alla Regione e alla fine abbiamo compilato un elenco molto realistico: l'ambiente, la cultura e i giudici di pace, perché siamo certi che in tali materie una competenza regionale potrebbe fare significativamente di più di quanto non faccia una competenza statale. Su altre materie importantissime – per esempio l'istruzione – ci siamo riservati la possibilità di un'eventuale aggiunta all'elenco all'ultimo momento, sfruttando il livello di sperimentazione che in questi anni abbiamo avviato. Quindi, quello di Regione Lombardia è un disegno realistico, non ideologico ma concreto, che ovviamente andrà realizzato declinando assieme art. 116 e art. 119, perché le competenze sono indispensabili, ma sono altrettanto necessarie le risorse.

*Rimanendo su quest'ultimo argomento: sul governo delle risorse finanziarie tanto è stato fatto, ma tanto è ancora da fare. Quali sono le sfide attuali?*

Questo è un tema sul quale esprimo non poche preoccupazioni, perché nel corso di questi anni le modalità con cui sono state fatte le leggi finanziarie e con cui lo Stato si è rapportato con le Regioni e le autonomie non sono cambiate. Da parte dello Stato continuiamo ad assistere a controlli invasivi, a misure che colpiscono in modo indiscriminato il virtuoso e il non virtuoso, a politiche che, invece di ridurre le spese dell'inefficienza, tagliano sulle spese dell'investimento. E questo rappresenta davvero un capitolo delicatissimo su cui occorre tenere desta l'attenzione, perché questa è una battaglia che deve essere vinta.

Noi vogliamo un'Italia in cui lo Stato, le Regioni, gli Enti locali siano sempre più responsabilizzati, ciascuno per la sua parte, un'Italia in cui si verifichi come vengono spese le risorse che i cittadini ci forniscono. Noi come Regione, per esempio, abbiamo fatto allo Stato in questi anni delle proposte, che sono rimaste però sinora inascoltate. Come Regione Lombardia (ed è una sfida anche alle altre regioni) abbiamo dato la piena disponibilità ad aprire tutti i capitoli del nostro bilancio perché si vada a controllare, a monitorare insieme come vengono spese le risorse e si vada a giudicare insieme quando tali risorse sono spese bene e producono risultati, oppure quando sono spese male, ci sono inefficienze o si riscontra uno spreco. Questo è un meccanismo di massima trasparenza: la Regione Lombardia non chiede di avere più risorse, chiede che si possa giudicare, per distinguere il grano dal loglio, per buttare il loglio e far fruttificare il grano. L'augurio è quindi che l'attuazione dell'art. 119 possa essere uno spunto per arrivare a questo livello di trasparenza nella gestione dei

soldi che i cittadini ci mettono a disposizione, affinché si possa distinguere tra spesa virtuosa e spesa inefficiente e il termine «rigore», che tanto spesso viene richiamato a sproposito, sia declinato in funzione dello sviluppo. Lontano da tale prospettiva lo stesso concetto di Patto di stabilità diventa una camicia di forza – sia a livello europeo, sia a livello interno –, perché oggi anche alcuni grandi economisti non hanno la percezione che il problema vero è quello di aiutare la crescita e non più quello di limitare l'inflazione. L'inflazione è certamente un nemico cattivo, ma più nocivo ancora è il sottosviluppo o l'abbassamento di sviluppo.

*Qual è il volto nuovo della Regione con il quale lei intende arrivare alla fine dell'VIII legislatura e al quale non vuole rinunciare?*

Quella che auspico è una Regione in cui sempre di più ogni cittadino sia aiutato a essere responsabile e a essere protagonista. La forza della Lombardia è la forza dei suoi cittadini: è il gusto del lavoro, è la capacità dell'imprenditoria, dell'inventiva, è un capitale fatto di intelligenza e di volontà. Voglio una Regione, un Ente regionale che aiuti, che faccia sentire al cittadino, all'imprenditore, allo studente, al lavoratore o al tecnico un'amministrazione vicina, che gioisce delle sue capacità di essere creativo. Voglio una Regione in cui ogni singolo cittadino sia aiutato a essere più responsabile, più creativo, dentro una logica che tiene insieme persone e comunità, perché se c'è capacità inventiva, creatività, responsabilità, la persona cresce di più e con essa cresce di più la comunità. Le parole chiave sono, quindi, «autonomia» e «semplificazione».

Vi sono poi alcune «battaglie» specifiche, che fanno capitolo a sé, come quella sulle infrastrutture. Le infrastrutture c'entrano con la sussidiarietà, perché, se un cittadino non può muoversi, non può neanche essere sussidiario. Anche in materia di infrastrutture possiamo dirci soddisfatti di come stiamo conducendo la «battaglia», anche con il presente Governo. Attraverso il dialogo franco e deciso con Governo e Parlamento, coinvolgendo gli altri Presidenti di Regione, partecipando al Tavolo di Milano, stiamo infatti riuscendo a proporre autorevolmente il nostro punto di vista. Una battaglia sulle infrastrutture non può che essere vinta. La Regione che auspico da qui al 2010 è una Regione in cui alcune fra le infrastrutture più importanti avranno preso avvio.

*Parlando dei dirigenti regionali, in questa nuova fase di costruzione dell'edificio istituzionale della Lombardia, ha parlato di responsabilità, di responsabilità su tutto il territorio. Quali sono le responsabilità dei dirigenti della Regione?*

Direi che sono quelle di chi non è responsabile soltanto del «suo pezzo» di progetto, ma di tutto il progetto, perché soltanto chi ha una visione ampia sa dedi-

carsi al proprio particolare con intelligenza e con creatività. Quindi, il dirigente di Regione Lombardia è un dirigente che sa di essere responsabile di tutto l'edificio, di un ente di Governo, non semplicemente di un'amministrazione, di una Regione che è decisiva per lo sviluppo del Paese. Da questo punto di vista tutti gli strumenti di cui ci siamo dotati nel corso di questi anni – dagli OGR alla Scuola Superiore di Alta Amministrazione – sono strumenti che possono aiutare questa consapevolezza.

*Restiamo sul tema della consapevolezza, sulla quale abbiamo appunto fondato tutto il lavoro della Scuola e dei prossimi mesi. A suo giudizio, da qui a fine legislatura, di cosa soprattutto dobbiamo ulteriormente renderci consapevoli?*

È difficile rispondere a questa domanda, nel senso che non c'è una cosa «più importante» di altre. Quando si è responsabili del governo di una regione come la Lombardia, bisogna saper avere uno sguardo di sintesi e di dettaglio nello stesso momento. Quindi è chiaro che saremo giudicati sulle realizzazioni concrete che abbiamo fatto e che faremo, saremo giudicati sulla base della responsabilità che abbiamo di fronte a tutta l'Italia, saremo giudicati sul cambiamento culturale che abbiamo saputo indurre, perché certamente la gente, seguendo la nostra scia, ha cambiato e sta cambiando la propria e l'altrui mentalità, ha accelerato i cambiamenti che già percepiva. Noi dobbiamo essere capaci di dialogo, di confronto, di ascolto, di convincimento, perché senza questa dimensione di rapporto, di relazione costante e quotidiana con tutte le altre amministrazioni e le altre associazioni, tendenzialmente con tutti i cittadini, una macchina di governo non può essere mandata avanti. Il consenso, da questo punto di vista, è fondamentale. Dobbiamo spiegarci, perché la gente capisca, condivida e lavori con noi. Nello stesso tempo, cercare il consenso non vuol dire aspettare che tutta la gente dica di essere d'accordo. Bisogna convincere e nello stesso tempo trascinare. Bisogna essere sempre qualche passo avanti rispetto alle idee che abbiamo maturato, al programma che abbiamo scritto, ai convincimenti che ci siamo fatti. Non possiamo andare avanti senza interessarci di coloro che dobbiamo guidare.



## Testimonianze

### **L'esperienza elvetica come occasione permanente di confronto**

**ROBI RONZA**

Delegato del Presidente Formigoni per lo sviluppo e consolidamento delle relazioni internazionali

Al di là delle sue dimensioni (circa 320.000 abitanti), è per noi molto interessante sviluppare una relazione forte e consistente con il Canton Ticino e, più in generale, con la Svizzera. Il Canton Ticino costituisce infatti il ponte culturale, finora scarsamente utilizzato, tra il mondo di lingua italiana e il mondo di lingua tedesca, ovvero fra noi e la grande tradizione amministrativa e statale centro-europea alla quale in realtà siamo appartenuti, fino a quando, con la formazione dello Stato italiano, non siamo stati «strappati» a questa eredità e «riorientati» dai Savoia verso l'esperienza francese.

I Savoia accantonarono completamente le legislazioni preesistenti, conducendo una grande campagna di denigrazione contro tutte le esperienze amministrative precedenti: lo Stato italiano venne creato per semplice estensione dello Stato sabaudo, a sua volta versione provinciale dello Stato francese: un modello del tutto estraneo rispetto alla tradizione della Lombardia, del Veneto, della Toscana e di tutte le altre regioni d'Italia che avevano vissuto l'esperienza del Sacro Romano Impero. Così in queste regioni, mentre sul piano culturale la continuità con tale esperienza rimane fortissima, dal punto di vista istituzionale e amministrativo si registra ormai una grande diversità. Tutta questa tradizione è stata cancellata; e, per recuperarla, la strada per noi più facile e più a portata di mano è la relazione con la Svizzera. Questa relazione tra l'altro è molto facilitata dal fatto che la Svizzera è un Paese ove l'italiano è ufficiale in due Cantoni, peraltro molto diversi, come il Ticino e il Grigioni, nonché in sede federale. Perciò per un Paese come il nostro, dove oggi il tedesco è quasi sconosciuto, essa diventa un decisivo ponte linguistico con la Germania e con il resto dell'Europa di lingua tedesca.

In questa prospettiva conviene che ci liberiamo da tutta una quantità di luoghi comuni non positivi sulla Svizzera e sull'esperienza elvetica in generale: un trito armamentario che va dal cioccolato agli orologi a cucù passando per l'idea della Svizzera paese di rifugio di evasori fiscali. L'attrattività finanziaria della Svizzera non è una causa bensì un effetto della qualità e dell'economicità della sua Pubblica amministrazione.

La Svizzera è l'unica nazione europea a non aver subito, se non molto parzialmente, l'influsso dello sviluppo dello Stato moderno: basti dire che è una nazione che non si basa sulla lingua, bensì sulla terra, cioè su un concetto di nazione, di patria che è precedente a quello che altrove si impose – sempre con lacrime e sangue – a seguito della Rivoluzione Francese<sup>1</sup>. Se si mette la punta di un compasso sul Passo del Gottardo e si traccia un cerchio del raggio di circa 300 km si ottiene la Svizzera: coloro che vivono al di sopra di una certa quota ed entro una certa distanza dal Gottardo sono svizzeri. La Svizzera è una patria con una sua forte organicità, rispetto alla quale tuttavia la comunanza o meno della lingua è secondaria.

Anche se essa stessa non sempre se ne rende conto, la Svizzera ha conservato l'eredità del Sacro Romano Impero e del principio di autonomia che era tipico del Sacro Romano Impero. Infatti gli scontri che portarono all'indipendenza dei cantoni originari (così come gli scontri fra i Comuni lombardi e l'Imperatore), che spesso vengono letti dalla storiografia illuminista ottocentesca come guerre di liberazione, non furono esattamente questo: furono scontri con i quali si cercava di modificare l'assetto dei poteri, all'interno però di un sistema che nessuno metteva in discussione, perché funzionava benissimo. Nella *vulgata* della Svizzera moderna, poi, vi è l'idea secondo cui le vicende comprese fra il 1798 (nascita della Repubblica Elvetica) e il 1803 (Atto di Mediazione) rappresenterebbero una specie di creazione *ex novo* della Svizzera. Invece è esattamente il contrario: esse sono la dimostrazione di come persino Napoleone abbia dovuto inchinarsi alla specificità della tradizione elvetica.

È vero tuttavia che sui nuovi cantoni nati a seguito dell'Atto di Mediazione, tra i quali tipicamente il Ticino (il cui stesso stemma riprende, non a caso, il rosso e il blu del tricolore francese), l'influsso dell'illuminismo francese è stato ed è molto forte. Di conseguenza, sebbene dal punto di vista della sussidiarietà fra le istituzioni esso rappresenti un'esperienza molto interessante, dal punto di vista della relazione sussidiaria tra Stato e società civile il Ticino resta un Paese napoleonico (ad esempio, c'è un monopolio statale assoluto per quanto riguarda la scuola, mentre nei Grigioni, che sono un cantone molto più antico, c'è libertà di educazione).

La democrazia elvetica non nasce quindi dalla Dichiarazione dei diritti del cittadino propria della Rivoluzione francese, ma è la continuazione dell'antica democrazia delle *fare* germaniche (la stessa dei Comuni italiani). Le conse-

1 L'identificazione tra lingua e Stato è un portato della Rivoluzione Francese, fino ad allora nessuno dava la minima importanza al fatto che dentro uno stesso Stato si parlassero lingue diverse, anzi questa era la regola. Tanto è vero che nell'italiano parlato in Svizzera c'è un'espressione, per noi incomprensibile, che è «le altre lingue nazionali». C'è quindi l'idea che vi siano delle lingue, diverse dalla propria, che sono ugualmente lingue nazionali.

guenze di tale diverso itinerario storico sono innumerevoli. Ne cito ad esempio una che ci riguarda da vicino e che per noi oggi è di particolare attualità: in Svizzera si mantiene l'idea secondo cui la scuola media superiore è principalmente professionale, e soltanto secondariamente pre-universitaria (che è esattamente quello che noi stiamo cercando di fare oggi in Lombardia, ma che in Italia è assolutamente nuovo).

Tutto ciò fa sì che la Svizzera costituisca un ottimo prototipo per lo sviluppo di un'Europa che non sia all'insegna di Kant e dell'Illuminismo, come quella che si sta costruendo oggi: la Svizzera è l'unico caso di Stato autenticamente federale, cioè basato veramente sul principio di sussidiarietà (quella «sussidiaria» è una tradizione molto più antica della parola che la esprime). Tutte le altre esperienze che si definiscono federali – quella tedesca, quella canadese o quella australiana – non lo sono completamente. Quindi per noi che, pur essendone ancora molto lontani, siamo interessati a orientarci in direzione del federalismo, il confronto con la Svizzera è estremamente interessante: insisto a dire che l'esperienza elvetica dovrebbe rappresentare un'occasione permanente di confronto. Questo pur piccolo Paese è infatti una miniera facilmente accessibile di un «diverso» sul piano del diritto costituzionale e della scienza dell'amministrazione, il confronto con il quale non può che essere di grande fecondità per un Paese come il nostro che in tali ambiti è tuttora di un provincialismo sconcertante.



## L'esperienza svizzera di sussidiarietà

**SERGIO MORISOLI**

Coordinatore del Dipartimento Finanze ed Economia della Repubblica del Canton Ticino

Il mio intervento si focalizza sull'esperienza svizzera a riguardo del tema che mi è stato affidato, in particolare sulla sussidiarietà verticale istituzionale (su quella orizzontale potete insegnarcela, la sussidiarietà orizzontale in Svizzera e in Ticino si sviluppa meno che da voi perché c'è una sussidiarietà verticale molto forte). La sussidiarietà verticale è un modo antico, che è diventato moderno, per distribuire il potere e quindi anche per controllarlo. La Svizzera non è mai stata un Paese di potere, è stata un Paese dove i cittadini hanno sempre voluto controllare il potere, soprattutto evitare di finire sotto un potere estero, una grossa potenza.

Ho letto i documenti che ci sono stati distribuiti e, in base a quello, ho voluto far emergere alcuni aspetti essenziali per focalizzare meglio la mia presentazione. Una è sul discorso del vostro Presidente fatto il 13 novembre 2006 sulla forma di attuazione del titolo V, a pagina 4, dove si dice «[...] il federalismo fiscale. L'attuazione del 119, ancorché graduale, non può più aspettare. È necessario un disegno di legge organico che affronti finalmente la materia». Un po' oltre dice: «il sistema deve coniugare da una parte la certezza delle risorse e dall'altra la responsabilità finanziaria degli enti, evitando così l'innalzamento della spesa pubblica. I criteri devono essere equi e basati su parametri più corretti rispetto a quelli legali legati alla spesa storica». Poi dice: «perciò chiediamo allo Stato di creare le condizioni affinché le Regioni possano assumersi la responsabilità loro spettante e definire i principi fondamentali nelle materie concorrenti». In un altro documento, quello preparato per voi – il dossier preparatorio – si legge a pagina 14: «volendo valorizzare al massimo l'operato del legislatore costituente si deve a questo punto sottolineare la portata potenzialmente dirompente del nuovo art. 116 della Costituzione che sembrerebbe lasciare le scelte più autenticamente, non a livello statale ma al legislatore regionale». Ecco, questi sono un po' i due *guard rail* entro i quali vorrei svolgere la mia presentazione.

*La Costituzione svizzera: l'impronta del federalismo*

Quando si dice federalismo svizzero, in sostanza questo concetto contiene sia la competitività che la sussidiarietà e la solidarietà interne. Perché noi abbiamo una competitività interna molto forte. Sono 26 Cantoni che sono 26 repubbliche, 26 costituzioni, 26 sistemi fiscali diversi e c'è parecchia competitività pubblica all'interno del Paese. Nell'Ottocento le costituzioni dei Cantoni

sono nate tutte prima di quella della Confederazione, che è stata l'ultima nel 1848. Quella del Ticino è servita a modello di molte altre costituzioni degli altri Cantoni e di altri Paesi europei, perché era un po' una miscela di tutto quello che di buono girava allora: una miscela del buono di quella francese, di quella inglese, con influenze di quella americana che ritornava indietro sul continente, un apparato amministrativo locale e parigino che si occupava di trovare una ricetta «magica» affinché ci fosse una costituzione che stesse in piedi per noi, dopodiché è stata migliorata. L'ultima revisione è stata effettuata pochi anni or sono, nel 1999, e un ultimo intervento importante su cui adesso mi concentro è stato apportato nel 2004.

Cominciamo allora con la Costituzione. Le cose più importanti della riforma del 1999 e del 2004 sono in particolare l'art. 3: i Cantoni sono sovrani ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione. Dunque non è la Confederazione che delega i Cantoni, ma è esattamente l'opposto ed è scritto nella Costituzione. Non c'è una interpretazione diversa. È il sano principio di sussidiarietà, non come in altre Costituzioni dove, viceversa, quando si parla di sussidiarietà, si tende a elencare le competenze. La sussidiarietà l'abbiamo sempre fatta e applicata senza definirla in una legge e senza nominarla. Però ci si è resi conto negli ultimi venti anni che forse invece era opportuno ancora questo principio in un modo esplicito nella Costituzione. Da lì, nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio di sussidiarietà. Anche da noi però ci sono voluti dodici anni per cambiare questo aspetto.

Un articolo importante è l'art. 6 sulla responsabilità individuale e sociale: ognuno assume le proprie responsabilità e contribuisce secondo le proprie forze alla realizzazione dei compiti dello Stato e della società. L'art. 43 tratta dei compiti dei Cantoni: i Cantoni determinano quali compiti essi adempiono nell'ambito delle proprie competenze. Ma l'aspetto importante è contenuto nel capoverso 2: la collettività che usufruisce di una prestazione statale ne assume i costi e nel capoverso 3: è la collettività che assume i costi di una prestazione statale può decidere in merito a questa prestazione.

Il federalismo svizzero si caratterizza per la sua libertà, quella politica, che è in particolare incentrata sulla democrazia diretta. È un sistema da noi definito «di milizia». Che cosa significa? È un sistema a chiamata. Non c'è nessun potere legislativo in Svizzera che è di professionisti: né quello federale, né quelli cantonali, sono tutti di milizia. Il Parlamento federale si riunisce di regola quattro volte all'anno per due-tre settimane ogni volta (a seconda dei lavori). Quindi l'aspetto di milizia, con il senso profondo che prima viene il lavoro e poi la politica. Ognuno è impegnato altrove e poi riporta in quella sede l'esperienza di quello che fa. L'aspetto più importante, quello che interessa a voi, è il federalismo finanziario, cioè la libertà di spesa e fiscale.

Quanto alla democrazia, la storia recente dice che ci siamo modernizzati e che litighiamo nell'urna, ma si va sempre a votare, perché si può votare su tutto. In effetti bastano poche firme, a seconda delle materie e dei Cantoni, per essere chiamati alle urne e decidere. Ma qua c'è proprio la corrispondenza del concetto «chi comanda paga» e di «chi paga comanda» molto sviluppato nel nostro federalismo (più che negli articoli, nella tradizione). Addirittura alcuni Cantoni hanno dei referendum obbligatori sulla spesa, vale a dire che quando governo e parlamento del cantone propongono una spesa nuova, è il popolo che obbligatoriamente va a votare per decidere se accettarla o meno. Quindi vedete che tipo di controllo c'è sul potere politico esecutivo o legislativo, con tutti i pro e contro, perché c'è chi dice che si avanza troppo lentamente, chi invece dice che quando si avanza lentamente dopo non si torna più indietro, perché siamo talmente sicuri, ci abbiamo messo talmente tanto per arrivarci che sicuramente è consolidata la decisione.

### *La fiscalità elvetica*

Per quanto concerne la libertà finanziaria e l'autonomia fiscale, possiamo considerare la ripartizione delle entrate dello Stato. La Germania è un Paese federalista, però l'88% dei proventi delle entrate dello Stato è centrale – dopo c'è tutto un sistema di riversamento – ma la libertà di decisione dell'entrata fiscale impositiva e di tasse per l'88% dei proventi è centralizzata; ai Länder rimane il 12%. In Austria è addirittura il 90%. In Svizzera le percentuali sono di 30% alla Confederazione e 70% a Cantoni e Comuni. Vedete già la grossa differenza quando si parla di libertà finanziaria tra Paesi federalisti. Il Canada è quello che ci è più prossimo con 48% e 52%, come gli Stati Uniti con 60% e 40%.

Interessante notare che per l'imposta sul reddito e la sostanza (il patrimonio) è prevalente di gran lunga la quota Cantone-Comuni: la Confederazione ha solo il 15%, un'imposta federale diretta, peraltro votata solo pochi anni fa. Sugli utili e il capitale delle società c'è un riparto più o meno equo del 30% sui tre livelli. Sul consumo la tassazione è totalmente della Confederazione, sul dispendio totalmente dei Cantoni e dei Comuni. Poi ci sono altre imposte (bollo, imposta preventiva, tasse stradali, dazi ecc.) che sono prevalentemente della Confederazione.

L'evasione in Svizzera è minima perché il controllo è molto facile: poiché l'imposta è cantonale, è nell'interesse del Cantone prelevarla tutta. E anche l'imposta federale è prelevata dal Cantone e poi girata alla Confederazione trattenendo la quota che gli spetta. Più il controllo è vicino, meno c'è evasione ed elusione. Senza contare la cultura di legalità della Svizzera dove, peraltro, un fisco moderato paga perché non suggerisce la furbizia, l'astuzia tributaria.

Interessante è anche la spesa, perché evidentemente, decentralizzando la riscossione delle imposte, anche la spesa automaticamente la segue. Vediamo infatti una grossa corrispondenza ad esempio in Germania, che ha grosso modo il 47% di decisione centralizzata sulla spesa, il 52% data ai Länder per via del rapporto di riversione dell'imposta centralizzata. Si tratta però di una riversione che non sarà mai uguale alla percezione diretta, in quanto a libertà di trattare e di decidere la spesa. Comunque la Germania recupera con un forte ritorno il centralismo fiscale dando una certa libertà di consumo di spesa (per la verità una libertà molto relativa, perché poi vincolata nell'esecuzione dei compiti da leggi federali). Il modello svizzero corrisponde anche nei termini di spesa: 32% di decisione centrale e 68% locale con totale sovranità sulla decisione. In totale, la quota statale nostra rispetto agli altri Paesi è meno del 40%, rispetto a quella dei Paesi dell'OECD che è oltre il 40%. Quindi un sistema come il nostro favorisce anche il contenimento sia della quota statale sia della quota fiscale. Purtroppo la tendenza negli ultimi anni è al rialzo: dal 26-27% è salita verso il 30%. Però esistono Paesi come gli Stati Uniti, il Giappone e l'Irlanda, il Canada e la Germania che sono nettamente al di sotto della media, e l'Italia che è posizionata comunque sopra il 40%.

Come vengono impiegate queste risorse?

L'ordine pubblico – comprese polizia, giustizia e magistratura – è praticamente e totalmente cantonale, la Confederazione entra veramente marginalmente in rapporto a questo con i Comuni. Tutto è delegato ai Cantoni: ovviamente abbiamo il Codice civile unificato e il Codice penale a livello federale, però tutta l'amministrazione della giustizia, della polizia e di tutto quello che fa parte dell'ordine pubblico è totalmente di competenza cantonale e i Cantoni lo finanziano.

La difesa nazionale è invece una competenza preponderante della Confederazione.

Le relazioni con l'estero sono un compito centralizzato presso la Confederazione (è anche vero che se il Ticino decide di relazionarsi con la Lombardia è chiaro che è una spesa e una decisione sua, nessuno può dirci di non farlo, essendo noi un Cantone sovrano e quindi possiamo deciderlo anche senza chiederlo) e per questo anche le risorse sono tutte federali.

L'insegnamento praticamente ha preponderanza cantonale e comunale; la Confederazione interviene solo per regolare questo grosso settore, non produce in sostanza insegnamento a proprie spese salvo che per i due Politecnici federali e la scuola di sport.

La cultura e lo sport sono settori nei quali vi è una grandissima preponderanza comunale, oltre che quella del Cantone.

La sanità è forse il settore più impressionante in termini di decentramento. Essa compete relativamente poco alla Confederazione, che ha solo un ruolo regolatore. Ci sono una legge federale sulla salute pubblica e una sulle casse

malati. Ogni cittadino paga a una cassa malati che è obbligatoria, poi in funzione del suo reddito può ricevere un sussidio pubblico al pagamento, una sorta di integratore per questa cassa. Per la quota pagata ci sono delle obbligatorietà minime che l'erogatore deve offrire, c'è una quota minima di servizio che deve essere garantita per la quota di questo sussidio e di premio pagato. Quindi in Svizzera è regolato tutto con questo sistema, per cui centralmente sono indicate solo le linee direttrici. Tanto è vero che la pianificazione ospedaliera avviene a livello cantonale. Tutto quello che è l'accesso medico è totalmente libero. Peraltro, sull'offerta della salute c'è una sorta di esplosione e quindi anche in Svizzera si sta cercando di modificare un po' artificialmente questa domanda espansiva e questa offerta. Sostanzialmente però non si vede apparire la Confederazione perché non è un suo compito, fatta salva la regolamentazione di base della cassa malati e la legge federale sulla salute.

Per i compiti in comune Confederazione-Cantone vi è un accordo dove si fissano gli standard, ovviamente nei settori in cui la Confederazione entra anche come responsabile nella produzione del servizio o delega i Cantoni nel farlo.

Per farlo può esserci o il sussidio diretto o la compartecipazione produttiva del servizio (come ad esempio per le strade nazionali, che sono di competenza Cantone-Confederazione), regolati con dei contratti veri e propri standardizzati su livelli minimi.

Gli affari sociali per il 40% sono costituiti dalle grosse assicurazioni obbligatorie federali: quella sulle invalidità, l'aiuto ad anziani e superstiti. Non le casse pensioni, perché il settore pensionistico è privato. C'è una legge pensionistica ma il sistema è totalmente libero, gestito dal privato, e non è un sistema centralizzato, anche se poi Cantoni e Comuni possono decidere di creare delle loro casse pensioni.

Per il trasporto e le comunicazioni il rapporto tra Confederazione, Cantoni e Comuni è più o meno paritario, nel senso che si tende a lasciare alla Confederazione unicamente i compiti delle arterie nazionali delle autostrade e delle ferrovie.

L'agricoltura è di fatto quasi statalizzata, poiché è molto sussidiata per permetterle di sopravvivere a una concorrenza che non reggerebbe in alcun modo, né per spazio né per competenze; mentre per il resto dei settori economici invece non si hanno dei compiti specifici forti a livello di Confederazione.

La ripartizione del debito pubblico è grosso modo per il 60% della Confederazione e per il 40% sui Cantoni. Questo è importante per far capire al volo cosa significa la decentralizzazione delle competenze e dei compiti con rispettivo finanziamento e carico dei costi; vige il principio «chi paga comanda».

*Competizione e perequazione*

Esiste inoltre un sistema di comparazione della spesa. Ogni mese i Cantoni si raffrontano perché vi è competitività fiscale e anche di spesa. Abbiamo un sistema contabile e statistico non centralizzato ma totalmente armonizzato, in modo tale da poter paragonare continuamente le spese di un Cantone o dell'altro nello svolgere prestazioni e macrofunzioni, perché servono poi al sistema perequativo. Per cui, con un margine di errore di pochi franchi, si arriva veramente a sapere quanto costano le prestazioni ed evidentemente anche lì ci sono dei massimi e dei minimi: Cantoni più spendaccioni, Cantoni più parsimoniosi e Cantoni nella media nello svolgere la stessa funzione, tutto è monitorato.

Per l'insieme dei Cantoni abbiamo un'uscita pro capite media di 13.600 franchi, tutte le prestazioni pubbliche comprese. Il Canton Ticino è sotto la media, ma ci sono dei Cantoni sopra e dei Cantoni ancora più parsimoniosi di noi nello svolgere i diversi compiti. Questo è interessante perché è una chiave di lettura della spesa e dimostra come i Cantoni ripartiscono i compiti di loro competenza, per ogni settore c'è la sua statistica che si modifica di mese in mese e di anno in anno. In certi Cantoni sono più bravi, in certi sono meno bravi, però c'è un monitoraggio costante e da lì parte anche la valutazione del sistema perequativo di spesa. Il nuovo sistema che entrerà in vigore nel 2008 ha essenzialmente l'obiettivo di rivedere questo riparto. Ci sembrava infatti che la Confederazione cominciasse ad assumersi un po' troppe responsabilità, perciò si è rivisto di nuovo il modello verso il basso, con una ridelega ai Cantoni di competenze che avevano perso, che si erano fatti sfilare per opportunismo o per inerzia e quindi si è sentita l'esigenza di rivedere la distribuzione. Ed è quello che ci auspichiamo dal 1° gennaio 2007, con l'entrata in vigore dei nuovi articoli costituzionali sul nuovo impianto del riparto dei compiti e di perequazione: la quota confederale si abbasserà un poco a favore ancora una volta di Cantoni e Comuni, perché a nostro modo di vedere hanno superato il limite di allarme.

Il sistema perequativo prevede che molte risorse ritornino in realtà dalla Confederazione ai Cantoni. Per cui quel 30% di entrate fiscali che la Confederazione trattiene in buona sostanza diventa il 20%, perché circa 15 miliardi di franchi ritornano ai Cantoni per svolgere dei compiti per delega federale sotto mandato di prestazione (sussidiarietà sotto mandato), per esternalizzazione da parte della Confederazione ai Cantoni o non vincolata con dei contratti globali di prestazioni non molto definiti, che sono dei mezzi liberi dei Cantoni per svolgere attività solo sancite ma non delegate dal punto di vista della produzione. Questa quota di ritorno di sussidi può variare molto: vi sono Cantoni che hanno il 50% delle loro entrate come ritorno da Berna come esecuzione dei compiti e Cantoni che non arrivano neanche al 10% (perché vuol dire che il 90% delle proprie attività è indipendente e le autofinanziano).

Faccio un esempio, quello del Canton Ticino. Avendo la libertà fiscale, abbiamo deciso circa dieci anni fa di abbassare il carico fiscale. C'è stata una discesa del carico fiscale di quasi il 30%, un po' sulle aliquote e un po' sulle deduzioni *ad hoc* – per esempio una deduzione di 10.500 franchi per figlio (12.800 franchi per i figli che studiano sino ai 25 anni). Per quanto riguarda l'aumento del gettito fiscale, vi è un aumento della ricchezza di produzione economica, comunque ci sono state delle politiche d'incentivazione, di insediamento di imprese e quant'altro che, dal punto di vista delle persone giuridiche, ha fatto aumentare parecchio il gettito fiscale. Sulle persone fisiche c'è stato anche un processo di immigrazione interna. Mi ricordo che negli anni in cui avevamo abolito l'imposta di successione c'era stata l'immigrazione interna da altri Cantoni per venire in Ticino, perché qui non si pagava la tassa di successione sui patrimoni. Poi gli altri Cantoni ci hanno imitato e in un paio di anni tutti l'avevano. È una guerra continua a inventare. Addirittura il Cantone Obwalden è ancora sotto giudizio federale, perché ha introdotto un sistema di imposte decrescente per gli alti redditi. Noi siamo ancora nella logica progressiva moderata delle aliquote. Ci accontenteremmo di una *flat tax*, stiamo studiando qualcosa come altri Cantoni. Ma il Cantone Obwalden è andato ben oltre, questo è un esempio che dimostra che cos'è la competitività in termini di fiscalità in questo paese.

Riassumendo, la situazione è: libertà di spesa e libertà del finanziamento di questa spesa. Non è per far vedere quanto siamo bravi – magari il prossimo decennio funzionerà esattamente l'opposto – ma è per fare vedere che la libertà fiscale locale la giochi fino in fondo e a volte con risultati molto positivi. Nel 1995 eravamo al tredicesimo posto in Svizzera e con la nuova politica fiscale siamo scesi praticamente al terzo posto. Poi saremo superati evidentemente da qualcuno l'anno prossimo e quindi riprenderà la corsa. Questo è il sistema fiscale svizzero che, alla lunga (tutti gli esperti mondiali ci hanno già osservato), ha una grandissima caratteristica: permette di tenere bassa la quota fiscale in un modo abbastanza automatico senza dettami di Maastricht o parametri stretti.

Questo riguarda come avevamo diviso la politica fiscale locale per le categorie di reddito: avevamo incentrato la nostra politica di sgravio sui redditi medio-bassi. In dieci anni è parecchio sgravare della metà le imposte delle persone fisiche dei redditi medio bassi. Evidentemente si è potuto fare meno per il gruppo centrale, che è il ceto medio, quello che sostiene l'aspetto fiscale del Cantone, però si è riusciti ad andare un poco sopra la media dei Cantoni svizzeri. In diverse fasi siamo quindi riusciti a ricentrare anche un'equità trasversale tra i redditi e soprattutto a mantenere una competitività fiscale al ribasso che ci ha portato dal tredicesimo posto fin giù al terzo posto, e poi ci ha permesso, nel marketing regionale e internazionale, di essere attrattivi anche sotto quest'aspetto per imprese, insediamenti e residenze secondarie.

C'è però un elemento di armonizzazione in Svizzera, si tratta di una legge sull'armonizzazione formale ma non materiale, in cui sono indicate le deduzioni tollerate ma non il *quantum* che resta di libertà cantonale. Questo è l'unico restringimento che c'è nella competitività fiscale, altrimenti quasi assoluta in termini di prelievo fiscale. Ci siamo dati non molti anni fa un accordo per regolare questo, proprio perché la concorrenza poteva diventare a volte anche abbastanza violenta. Quindi la legge regola e armonizza le voci di deduzione, cioè cosa può essere dedotto, anche se non di quanto.

In ultimo forse vale la pena dire che non siamo esenti da una tendenza accentratrice. All'inizio degli anni Novanta abbiamo rivisto il nostro modello di federalismo, in un'ottica di ammodernamento e di rilancio. Da lì tutto il lavoro di ammodernamento durato dieci anni e votato dal popolo nel 2004 con i cambiamenti costituzionali. In questi mesi stiamo attuando tutte le leggi specifiche – settoriali e finanziarie – per ridefinire meglio sia le competenze che il flusso finanziario.

Per quanto riguarda la perequazione finanziaria in senso stretto, finora nella valutazione della forza finanziaria dei Cantoni, finalizzata alla redistribuzione di quelle risorse di cui ho detto prima, entravano più elementi di giudizio: spesa, localizzazione geografica, carico fiscale locale, fattori, come il reddito, che nel tempo sono diventati manipolabili e producono situazioni perverse. Si è voluto semplificare il sistema puntando sulla potenzialità fiscale dei Cantoni. Misuriamo quanto un Cantone può dare di gettito fiscale, poi la misura in cui lo sfrutta è di sua competenza. Noi a livello federale misuriamo la necessità, il fabbisogno competitivo – giacché ogni Cantone è monitorato, la contabilità è trasparente –, fissiamo una quota massima, pari all'85%, e quindi procediamo alla perequazione in base al potenziale fiscale. I tre pilastri di questo progetto sono:

- la dissociazione dei compiti e il loro finanziamento con il principio del «chi paga comanda» ancora più accentuato;
- una miglior collaborazione nell'ambito dei compiti in comune con la Confederazione dato da contratti di prestazione molto chiari;
- una maggiore collaborazione con un altro tipo di mandato.

Il livellamento è tra Cantoni ricchi e poveri, tra Cantoni industriali e agricoli, Cantoni di montagna e cittadini. Il potenziale fiscale è calcolato in modo molto semplice, nonostante la complessità della formula, tenendo conto del gettito fiscale dell'imposta federale diretta (uguale in tutta la Svizzera) sulle persone fisiche e giuridiche. Il potenziale fiscale si misura per carico fiscale. In altre parole ci sono Cantoni che alimentano questo fondo di compensazione e ci sono quelli che prelevano, ma non in una linea infinita. Analogamente stiamo procedendo a livello comunale, tra Cantone e Comuni, con gli stessi principi per adattare la linea del federalismo fiscale alla sussidiarietà, per realizzare le medesime sincronie.

*I limiti della sussidiarietà orizzontale in Svizzera*

Concludo sulla sussidiarietà orizzontale. In Svizzera prevale l'esternalizzazione dei servizi, accanto a una sussidiarietà per progetti che è marcata e sta venendo fuori, vi è una valorizzazione delle iniziative private, mentre è molto meno presente la monetizzazione della libertà di scelta (ticket, voucher) o comunque vi sono forme troppo miste per definirle tali.

Una giustificazione del perché la sussidiarietà orizzontale sia meno pronunciata in Svizzera, rispetto a quanto avviene in Lombardia, risiede nel rapporto sopra descritto tra federalismo fiscale e finanziario e competenze.

Le prestazioni sono buone e di qualità, per cui il cittadino ha una relazione diretta non solo votando la spesa, ma anche controllando direttamente la prestazione pubblica. Il problema è che non c'è una leva forte in certi settori per imporre una nuova alternativa, perché in alternativa non è detto che si farebbe meglio. O perlomeno c'è chi lo ritiene, ma non vi è massa critica sufficiente per poi poter mettere in piedi un'alternativa.

Nel campo dei servizi pubblici e delle prestazioni statali è difficile fare emergere la sussidiarietà orizzontale, anche perché i costi sono buoni rispetto alla qualità e la competitività è molto alta tra Cantoni, quindi è ancora difficile fare emergere privatamente o con corpi intermedi una concorrenza al pubblico in termini puramente di *costing/quality*.



# Impostazioni ed esiti dei lavori di gruppo

## Le schede personali: una valutazione delle esperienze di sussidiarietà

ALBERTO BRUGNOLI  
Direttore Generale IReR

Come impostazione metodologica per il lavoro del seminario abbiamo pensato a due schede sui processi di sussidiarietà orizzontale e verticale<sup>1</sup>, concepite come strumento di organizzazione e di sintesi concettuale delle esperienze di sussidiarietà già attuate e concluse e in corso o in fase di progettazione. Vi descrivo brevemente e per punti la loro struttura.

Parte generale

*Casi di rilievo*

In entrambe le schede vi si chiede innanzitutto di fornire un elenco di quelli che sono a vostro giudizio i casi di rilievo della sussidiarietà (orizzontale e verticale), individuati sulla base della vostra esperienza personale e professionale, non solo quindi rispetto al ruolo che attualmente ricoprite o dal punto di vista della vostra struttura.

Parte di dettaglio

*Processi di sussidiarietà orizzontale e verticale*

Vi viene poi proposto di entrare nel dettaglio di uno o più casi. Le due schede, relative ai processi di sussidiarietà orizzontale e verticale, sono analoghe: riproducono sostanzialmente le stesse domande, con solo una lieve distinzione (cfr. nota 2).

L'approccio che ritrovate è l'approccio classico da project management nella Pubblica amministrazione, che abbiamo qui articolato rispetto ai modelli sussidiari.

La prima domanda in ciascuna scheda riguarda lo stato di avanzamento del caso di sussidiarietà che desiderate descrivere. Vi si chiede, a partire dalla lista completata nella parte generale, di eleggere un caso e di indicare se si tratta di un'esperienza avviata e conclusa in una delle precedenti legislature, oppure in corso o in fase di progettazione.

Vi sono poi tre pilastri all'interno di ogni scheda.

1 Le schede sono riportate in allegato al presente Quaderno.

### Primo pilastro – *Gli elementi di fondo*

Il primo pilastro riguarda gli elementi di fondo (orizzonte logico di riferimento e atto formale) dell'intervento regionale (domande 2-3).

In merito all'orizzonte logico di riferimento, vengono riportati numerosi esempi in entrambe le schede, ovviamente non esaustivi. Utilizzate pure anche più variabili (obiettivo finale, bisogno ultimo al quale rispondere, criterio di riferimento, soggetti idonei identificati per rispondere al bisogno, tipo di conferimento ecc.), l'importante è riuscire a comunicare la logica di riferimento presente nella fase di impostazione dell'intervento. E descrivete le relazioni tra i livelli diversi (obiettivi, bisogni, criteri, strumenti e responsabilità) per arrivare a ben definire logiche di riferimento e modelli.

In merito all'atto formale – progetto di legge, atto amministrativo – che ha dato o darà origine all'intervento, vi si chiede se esiste e se è diventato un «atto simbolo» (la legge regionale 31/1997 di riforma del sistema sanitario può essere un esempio in questo senso).

### Secondo pilastro – *I destinatari*

Il secondo pilastro riguarda i destinatari (domande 4-6)<sup>2</sup>.

Nella scheda relativa alla sussidiarietà orizzontale vi si chiede di esplicitare il livello e le modalità di coinvolgimento dei destinatari e dei soggetti interessati cui è stato mirato l'intervento (categorie economiche, famiglie, associazioni no profit ecc.); se sono stati adottati sistemi particolari per conoscere il contesto e il bisogno e per coinvolgere i destinatari nella fase di progettazione; che cosa è stato fatto dal punto di vista dell'Ente regionale per coinvolgere i destinatari. E ancora, di descrivere gli elementi di rilievo che hanno contrassegnato oppure che saranno previsti per le fasi di realizzazione dell'intervento. Qui chiaramente si intende valutare se i destinatari sono entrati nella fase di attuazione del provvedimento stesso. Occorre prestare particolare attenzione a distinguere tra il destinatario come soggetto che ha un determinato bisogno al quale si intende contribuire a rispondere e il destinatario come soggetto che si fa carico del bisogno, nonché al rapporto fra i due.

Esattamente speculare è la scheda sulla sussidiarietà verticale, con l'unica eccezione relativa alla domanda 4, che è stata ulteriormente specificata per un suo sottoinsieme nella domanda 5. I destinatari della sussidiarietà verticale ovviamente sono soprattutto quelli istituzionali, ma non sono i soli; a noi sembra utile che emerga dalla vostra esperienza se anche a soggetti sociali ed economici si è rivolto, almeno in seconda istanza, l'intervento e con quali atte-

2 Nella scheda relativa alla sussidiarietà verticale il pilastro riguarda le domande 4-7, poiché la domanda 4 in questa scheda è stata suddivisa in due diverse domande. Questa è l'unica differenza significativa tra le due schede.

se, e quindi se sono stati coinvolti questi tipi di soggetti oltre a quelli istituzionali.

### Terzo pilastro – *I risultati*

Il terzo pilastro riguarda i risultati rispetto alle attese (domande 7-9 o 8-10).

Ci interessa innanzitutto il risultato dal punto di vista dell'obiettivo qualitativo, che indagiamo attraverso la domanda 7 (8); mentre non ci interessa molto l'obiettivo quantitativo, ad esempio se sono stati raggiunti il numero di soggetti che si volevano raggiungere.

La domanda 8 (9) è una specificazione di quella precedente e vuole indagare se la valutazione che esprimete in merito al raggiungimento dell'obiettivo è frutto della vostra, pur fondata, impressione oppure se vi sono anche misurazioni oggettive – derivate eventualmente da ricerche o da altri tipi di analisi – o se vi sono riscontri, riconoscimenti o ritorni a vario titolo.

Infine, la domanda 9 (10) chiede quali sono stati, a vostro avviso, dal punto di vista dei risultati, gli effetti di sistema rilevabili o attesi. Qui ci si riferisce soprattutto agli effetti di settore, però potete andare anche oltre gli effetti di settore e rispondere a livello intersettoriale.

### *Le questioni specifiche*

Dopo i tre pilastri vengono indagate, in entrambe le schede, alcune questioni specifiche: le indicazioni dei volumi finanziari mobilitati o da mobilitare dalla Regione, con una precisazione – se ne siete a conoscenza – sulle eventuali compartecipazioni di altre istituzioni o soggetti privati; le opportunità e i limiti implementativi già emersi e se ritenete che questi siano necessari da conoscere per questo tipo di intervento; le osservazioni di rilevanza dell'intervento in sé e per il completamento della VIII legislatura, cioè se questa è un'azione che a vostro giudizio può essere ripresa e rilanciata e in che termini; il raccordo con i temi del sostegno alla concorrenza, della semplificazione, dello sviluppo locale, del governo delle risorse (abbiamo scelto queste categorie di policy che ci sembrano decisive per la legislatura in corso); se si tratta di un'esperienza in fase di progettazione o di rilancio, si chiede di indicare se a vostro giudizio esige dei supporti e, se sì, quali.

Infine, come criteri generali per la compilazione delle schede, vi invitiamo ad articolare puntualmente e in modo analitico le risposte e a non temere ripetizioni, poiché eventuali ripetizioni in un lavoro di questo tipo rappresentano un importante valore aggiunto di validazione.

## Area sociale

**ROBERTO ALBONETTI**

Direttore Generale Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro Regione Lombardia

Quattro gli spunti emersi dal gruppo di lavoro che vengono di seguito sintetizzati.

Il primo spunto è costituito dalla questione dei destinatari delle politiche. Vi è la forte convinzione che si debba partire dai destinatari, dagli utenti finali. Su tale punto bisogna però essere chiari: «tensione verso il destinatario» significa partire dal bisogno del singolo, superando qualsiasi omogeneizzazione o standardizzazione. La sfida è quella di avere la capacità di cambiare una politica se anche uno solo dei destinatari cui quella politica è rivolta non si sente soddisfatto.

Occorre tuttavia prestare attenzione anche ai soggetti intermedi: vi è infatti il concreto rischio che come Regione, pur essendo avanti nell'applicazione della politica della sussidiarietà, ci si ritrovi poi, a livello delle province e dei comuni, di fronte a una riproposizione del modello statalista. A tale riguardo bisognerebbe chiedersi – ma è una riflessione che va lasciata alla politica – se questo sia da considerarsi ancora un livello di partenariato o non sia invece un livello di governance, dove la necessità di raggiungere obiettivi comuni e la limitazione delle risorse spostano completamente l'ago della bilancia.

Il secondo elemento emerso è quello relativo all'integrazione delle politiche: un'integrazione non solo dei processi, ma delle politiche *tout court*. Non ha molto senso parlare di area sociale, area economica, area territoriale: forse ha più senso parlare di obiettivi comuni e di politiche integrate. Da questo punto di vista il lavoro fatto sulla programmazione comunitaria si è dimostrato assai interessante, poiché ha espresso, *in nuce*, una prima modalità di quello che si intende per integrazione delle politiche.

Il soggetto che chiede di essere educato non è diverso dal soggetto che chiede di fare impresa, o dal soggetto che prende la metropolitana, o da quello che ha bisogno di infrastrutture. Occorre allora che questo soggetto sia il punto focale della nostra attenzione, poiché integrare significa semplificare partendo dai bisogni dei destinatari delle politiche. Il presidente Formigoni ha detto che occorre una visione ampia per potersi dedicare a un progetto particolare con intelligenza e creatività: se uno non ha una visione generale, non può avere neanche una conoscenza del particolare, e non può quindi essere realmente creativo.

Un terzo elemento di particolare interesse è quello dell'accreditamento. Anche su questo punto occorre fare chiarezza: sul termine «accreditamento» infatti vi è una comune convergenza, ma sul contenuto dell'accreditamento si stanno mettendo in atto modelli completamente diversi. Questo non signifi-

ca che si debbano eliminare tutte le peculiarità dei diversi settori di interesse; tuttavia l'accreditamento deve diventare un elemento di sistema (così come devono diventare elemento di sistema altri strumenti di cui sempre più si sente il bisogno, ad esempio il sistema degli Osservatori), e, come tale, deve essere coordinato mediante una metodologia condivisa.

L'ultimo elemento da sottolineare è quello della sperimentazione. Se un'esperienza non viene coronata da un giudizio finale, non è una vera esperienza, ma semplicemente un tentativo. Se una sperimentazione non viene valutata, se non incontra un momento di verifica, non consente di ottenere quegli elementi di sistema che permettono di consolidare l'attività, la politica in questione. Bisogna quindi avere il coraggio di misurare le esperienze e di trarne dei risultati. Certamente il «chi» misura e il «come» si misura costituiscono un problema tecnico e politico da affrontare, tuttavia non ci si può permettere di non verificare quello che si fa. Su questo si sente l'esigenza di estrema chiarezza, altrimenti si rischia una riduzione di responsabilità rispetto alle politiche che vengono attuate. A tale proposito occorre sottolineare anche la questione della comunicazione. Vi è una grande capacità e competenza per ciò che concerne la comunicazione istituzionale, bisogna crescere per ciò che riguarda la comunicazione di prodotto e il marketing di prodotto, perché si tratta di un elemento che consente di creare consapevolezza e di arrivare a un elevato livello di responsabilità diffusa sul territorio.

## Area competitività

**PAOLO BACCOLO**

Direttore Generale Direzione Agricoltura e Foreste Regione Lombardia

Una prima osservazione che si può trarre dalla discussione fin qui svolta è rappresentata dalla necessità di valorizzare gli spunti forniti dai colleghi delle direzioni generali che afferiscono all'area economica: una serie molto interessante di eccellenze, di *best practices* sia specifiche sia più ampie, nelle quali decliniamo la nostra attività finalizzata alla sussidiarietà, all'interno delle quali, però, risulta difficile trovare un filo conduttore. Più un insieme di eccellenti solisti, che, un'orchestra armoniosa.

Che cosa occorre fare, dunque? Sicuramente insistere. Poi raccontare, diffondere e promuovere – ancor più di quanto stiamo facendo oggi – questi esempi virtuosi. Infine sviluppare una strategia capace di uniformare fin dall'inizio gli obiettivi prioritari e le azioni attuative, dalla gestione diretta alla valutazione. Un'osservazione che mi ha molto colpito è stata quella relativa all'ancora inadeguata attenzione che dedichiamo a valutazioni intermedie, analisi finali d'impatto, verifiche *ex post*, che utilizziamo soltanto quando sono imposte dalle procedure comunitarie (nelle applicazioni che ingegnerizziamo a livello regionale, invece, queste procedure sono spesso assenti). Conoscere, valutare, trasferire, sono però attività che impongono una gestione che deve essere progettata *ad hoc*.

Siamo pronti per tutto ciò? Quante volte ci siamo fatti questa domanda! Essa non deve però diventare una scusa per rallentare o per posticipare il processo di cambiamento: se infatti la sussidiarietà è – con un termine che abbiamo utilizzato in più occasioni – una rivoluzione, una rivoluzione difficile e impegnativa, quasi un salto nel buio senza paracadute, non possiamo nasconderci dietro il fatto di non essere ancora preparati, di non essere ancora abbastanza decisi, perché prima di iniziare non saremo mai pronti. Questa impossibile preparazione preliminare deve essere sostituita – a mio modo di vedere – da una continua, incessante e soprattutto convinta azione di formazione, di accompagnamento e di sostegno, rivolta sia a noi stessi sia ai nostri partner.

Ripeto dunque la mia osservazione iniziale. Per quanto riguarda l'area economica gli «ingredienti» sono tutti a disposizione, e sono ingredienti di una qualità pregiata. Ciò che sappiamo fare, infatti, è indiscutibilmente di grande valore. Ciò su cui occorre investire è invece l'impostazione complessiva, la strategia trasversale, l'idea di fondo.

## Area territoriale

**MARIO NOVA**

Direttore Generale Direzione Urbanistica Regione Lombardia

Non è facile riassumere la molteplicità delle azioni riscontrate nel corso del lavoro fin qui svolto. Si è trattato infatti di una sorta di «enciclopedia di iniziative di sussidiarietà», molto diverse fra loro: trasferimento formale di compiti dalla Regione a soggetti diversi, condivisione di intenti e di obiettivi programmatici, interventi in azioni con responsabilità diretta, coinvolgimento in attività conoscitive e valutative. Alcuni contributi hanno poi evidenziato il taglio sperimentale di talune delle azioni che sono state portate avanti e che si sono evolute in forme di integrazione estremamente significative.

All'interno di questa panoramica, così ampia quanto a tipologia di iniziative, soggetti coinvolti e modalità di relazioni, è emersa tutta una serie di riflessioni circa la complessità del processo attuativo e circa la qualità dei risultati a cui questo è pervenuto. Non che tale percorso possa considerarsi concluso: anzi, dobbiamo oggi garantire un impegno ulteriore e una nuova attenzione. Siamo però già giunti a risultati significativi nel trasferimento di competenze a Enti locali o a soggetti sociali presenti nella nostra Regione, e più in generale nel rafforzare e nel consolidare lo spirito innovativo della Regione Lombardia. In questa fase di avanzamento del processo, tuttavia, una criticità abbastanza evidente è stata rappresentata dalle difficoltà incontrate da parte dei soggetti incaricati della gestione di nuovi compiti, che non sempre si sono dimostrati in grado di affrontare una tale responsabilità. Questo problema non riguarda unicamente i piccoli comuni, ma anche i comuni più grandi e perfino le province.

Tutto il lavoro svolto ha quindi chiarito alcuni nodi relativi alle problematiche da affrontare, fornendo così l'occasione per una più matura riflessione sui nostri compiti futuri, anche alla luce delle nuove potenzialità di gestione e di strumentazione formativa. Dalla fine degli anni Novanta, infatti, il processo di responsabilizzazione degli Enti locali ha fatto grandi passi avanti, giungendo – con la legge regionale 1/2000 – a un quadro d'insieme delle nuove relazioni «post-Bassanini» con il sistema dei soggetti locali.

Il senso complessivo di tutto il discorso risiede in quello che il presidente Formigoni ha chiamato il «federalismo dell'efficienza» (dove l'efficienza deve essere misurata rispetto all'utente finale), il quale impone una considerazione non strettamente organizzativa della funzionalità del nuovo sistema.

Il «sistema Lombardia» deve cogliere queste occasioni di sviluppo, e i conseguenti benefici, non limitandosi a semplici prese di decisioni, ma accompagnando l'intero processo verso una positiva attuazione di quanto previsto. Ci troviamo dunque di fronte a una stagione epocale: tutti i comuni dovranno

rivedere i loro strumenti al fine di gestire con responsabilità i propri compiti, e così le province e la Regione stessa.

Un'ultima annotazione a riguardo di quella che il presidente Formigoni ha definito «la nostra visione unitaria»: non dobbiamo lavorare isolatamente, garantendo semplicemente le prestazioni richieste a ciascuno dal proprio ruolo dirigenziale, ma dobbiamo integrare le nostre competenze in un sistema più generale di decisioni e di opportunità.

## **Interventi conclusivi**

### **Sintesi dei lavori**

**ALBERTO BRUGNOLI**

Ringrazio veramente tutti per la ricchezza offerta nei contributi di questo seminario. Per quanto ho potuto cogliere, direi che l'elemento principale di questa nostra riflessione riguarda la «responsabilità di essere consapevoli»: è questa la provocazione più preziosa che, personalmente, ho tratto dal lavoro fatto, e che è stata ribadita da tutti e tre i relatori che mi hanno preceduto. A tale riguardo desidero citare il testo del Documento Politico Programmatico che abbiamo riportato anche all'inizio del dossier: «Non vogliamo un sistema che si regga sull'anonimato dell'apparato, un ente pubblico impersonale; vogliamo invece una realtà in cui ognuno sia incentivato ad assumersi la propria responsabilità, sia messo nelle condizioni di trattare ogni problema come un proprio problema. E, in questo orizzonte, desideriamo favorire l'approfondimento di quella cultura della valutazione da noi già significativamente perseguita, senza la quale neanche vi può essere responsabilità».

Pensando alla mia responsabilità, non penso innanzitutto a una responsabilità rispetto a «cose da fare», penso per l'appunto alla responsabilità di essere consapevole, cioè alla responsabilità di conoscere. Mi sembra che tutti gli interventi siano stati un invito alla responsabilità di conoscere: la professoressa Violini ha parlato di partenariato come strumento di sperimentazione e di conoscenza; il dottor Dainotti della «responsabilità dell'edificio» e dell'impegno a riconsiderare le deleghe; l'assessore Cattaneo ha criticato l'uso esclusivamente ideologico della sussidiarietà; il presidente Formigoni ha invitato ad assumersi fino in fondo la consapevolezza della novità; il dottor Morisoli ha testimoniato in più modi come tale responsabilità si declini nell'esperienza svizzera e il professor Vittadini ci ha detto: «spesso mi sembra di vedere cose più fatte che pensate; occorre che al vostro livello si prenda sempre più coscienza del valore dello schema teorico della sussidiarietà: così si tengono insieme i pezzi mentre siamo presi dal fare».

Da tutti questi contributi io ho visto emergere chiaramente la consapevolezza – e la volontà – di andare oltre un'elencazione di provvedimenti, di policies: una volontà di capire, lavorando insieme (con condivisione, trasversalità, integrazione) per una strategia che sia finalizzata a rendere irreversibile l'esperienza di sussidiarietà che stiamo facendo. È su questo che io mi sento innanzitutto di scommettere, accettando la sfida che il presidente Formigoni ci ha rivolto.



## Conclusioni

NICOLAMARIA SANESE

Segretario Generale Presidenza Regione Lombardia

Credo che, al termine di queste due giornate di lavoro, risulti molto più comprensibile il titolo che è stato scelto per il convegno: «una Regione che non esiste in se stessa». Concretamente questo slogan significa – come è stato detto – che è iniziata una nuova fase. Noi stessi, in questi giorni, abbiamo iniziato a vivere questo processo di trasformazione in maniera più motivata e più organica, e ciò è fondamentale. Tale processo, che abbiamo definito «processo sussidiario», ha infatti esiti incredibili in termini qualitativi: quando il cambiamento è veramente sussidiario la qualità che ne consegue è imbattibile.

Io auspico che questa nuova fase si consolidi e che produca frutti. Ci sono però alcune condizioni indispensabili per andare avanti. Innanzitutto bisogna crederci sempre e, al tempo stesso, non bisogna mai smettere di «ricominciare», di dare continuamente nuovo impulso al cambiamento.

In secondo luogo bisogna studiare, sperimentare e, una volta studiato e sperimentato, bisogna formare. A tale proposito, occorre un tipo di formazione molto più mirato: noi facciamo tanta formazione, ma solo una parte di essa «colpisce nel segno», poiché non è sempre adeguata. E sto parlando di tutta la classe dirigente, dell'intero sistema regionale.

Infine bisogna «allearsi» sempre di più, perché questo cammino è praticabile solo se si è supportati da forti alleanze. Non parlo di alleanze in senso politico. Allearsi significa qui allearsi con i colleghi dei comuni, delle province, delle altre regioni, del sistema camerale. Significa allearsi con le camere di commercio, le università, i centri di ricerca, le imprese, le famiglie, il terzo settore. Significa infine allearsi fra i diversi settori e i differenti livelli della struttura regionale. A tale proposito mi ha particolarmente colpito la piena sintonia – realizzatasi in questi due giorni – tra amministratori e dirigenti: non credo, infatti, che tutta la ricchezza di iniziative di cui è stato dato conto avrebbe potuto emergere in un clima di reciproca indifferenza. Ciò significa che ci si è incamminati lungo un determinato percorso con una certa dose di consapevolezza. Il fatto, poi, che a questo tavolo siano stati presenti i due livelli dirigenziali apicali di IReF e IReR – che non devono sentirsi «a sé stanti» – vuol dire che abbiamo iniziato a praticare concretamente questa forma di convergenza. A me piace parlare di «piena sintonia di condivisione intenzionale», sia sul piano della responsabilità sia sul piano dell'autonomia.

In conclusione, ciò su cui, in futuro, occorre insistere con forza sempre maggiore è la responsabilità del personale della Regione Lombardia, come ha sottolineato anche il presidente Formigoni: non bisogna sciupare l'occasione storica dei prossimi tre anni di legislatura con un Presidente lucido e che ha il coraggio di dire quello che vuole.



# Allegati

## Schede sui processi di sussidiarietà orizzontale e verticale

### Scheda sui processi di sussidiarietà orizzontale

Casi di rilievo per la sussidiarietà orizzontale proposti da (nome e cognome dirigente) .....

DG .....

Indicare per prime le esperienze concluse, anche avviate in legislature precedenti

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....
5. ....

Quindi le azioni in corso o in fase di progettazione

6. ....
7. ....
8. ....
9. ....
10. ....

A elenco definito si invita a curare una nota di dettaglio per i casi più rappresentativi seguendo la struttura allegata.

Sussidiarietà orizzontale - Caso n.... ..

1. *Stato di avanzamento*

(per esempio: caso avviato e concluso nella VI legislatura; progettato nella VII legislatura e in fase di DGR; in fase di progettazione e confronto con i destinatari)

.....  
.....

2. *Con quale logica è stato impostato l'intervento regionale*

(per esempio: operare su un particolare bisogno sociale; sostenere la famiglia; sostenere l'autonomia dei soggetti intermedi per attività di interesse generale; stimolare l'auto-organizzazione delle associazioni sociali; dare libertà di scelta; ridurre la presenza pubblica; ridurre la gestione diretta dei servizi; incentivare reti sociali; diffondere buone prassi; aprire le burocrazie pubbliche ai bisogni sociali; monitorare e valutare i risultati; valorizzare il pluralismo dell'offerta di servizio; rafforzare linee di responsabilità; ridurre la spesa pubblica; aumentare capacità di controllo degli utenti...)

.....  
.....

3. *Se ha rilievo, quale atto formale ha dato, o darà, origine all'intervento (richiamare pdl; legge; atto amministrativo...)*

.....  
.....

4. *A quali destinatari è mirato l'intervento*

.....  
.....

5. *Sistemi particolari adottati o previsti per conoscere contesto e bisogno e per coinvolgere i destinatari nella fase di progettazione*

(per esempio: valorizzazione informazioni presenti negli albi regionali - provinciali e comunali; mappature dei destinatari; call for papers; call for programmes; concorsi o altri sistemi utili a far emergere buone prassi...)

.....  
.....

6. *Elementi di rilievo che hanno contrassegnato, o che saranno previsti, per le fasi di realizzazione dell'intervento*

(per esempio: programmazione dell'intervento di parte pubblica bottom up e non top down; contrattazione istituzionale; tavoli di partenariato; valorizzazione degli Enti più vicini ai destinatari; ricorso a convenzioni innovative con indicazione non standardizzata dei servizi da fornire; procedure di accreditamento...)

.....  
.....

7. *Risultati rispetto alle attese*

(per esempio, se era previsto: ha migliorato la partecipazione delle famiglie alla gestione del servizio; ha ridotto i costi a carico della pubblica amministrazione; ha diminuito il numero del personale pubblico che prima vi era dedicato; ha spostato l'autonomia progettuale a vantaggio dei soggetti sociali; il carico di lavoro dell'amministrazione regionale è diminuito...)

.....  
.....

8. *Disponibilità di misurazioni / rendicontazioni ex post dell'amministrazione regionale o di terzi (se pertinente richiamare eventuali atti o ricerche disponibili)*

.....  
.....

9. *Effetti di sistema rilevabili o attesi*

.....  
.....

10. *Indicazioni dei volumi finanziari mobilitati (o da mobilitare) dalla Regione con precisazioni su eventuali partecipazioni di altre istituzioni e di soggetti privati*

.....  
.....

11. *Opportunità e limiti implementativi già emersi, necessari da conoscere per questo tipo di intervento*

(riprendere anche osservazioni ricevute dai soggetti esterni e dai soggetti interni che hanno collaborato all'intervento)

.....  
.....

12. *Osservazioni di rilevanza dell'intervento in sé e per il completamento della VIII legislatura*

(archetipo; esperienza replicabile; da diffondere per significato e rappresentatività sociale; azione che può essere ripresa e rilanciata...)

.....  
.....

13. *Raccordo con i temi del sostegno alla concorrenza, della semplificazione, dello sviluppo locale, del governo delle risorse*

.....  
.....

14. *Se si tratta di un'esperienza in fase di progettazione o di rilancio, indicare esigenze di supporti*

.....  
.....

## Scheda sui processi di sussidiarietà verticale

Casi di rilievo per la sussidiarietà verticale proposti  
da (nome e cognome dirigente) .....  
DG .....

Indicare per prime le esperienze concluse, anche avviate in legislature precedenti

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....
5. ....

Quindi le azioni in corso o in fase di progettazione

6. ....
7. ....
8. ....
9. ....
10. ....

A elenco definito si invita a curare una nota di dettaglio per i casi più rappresentativi seguendo la struttura allegata.

*1. Stato di avanzamento*

(per esempio: caso avviato e concluso nella VI legislatura, progettato nella VII legislatura e in fase di DGR, in fase di progettazione e confronto con i destinatari,...)

.....  
.....

*2. Con quale logica è stato impostato l'intervento regionale*

(per esempio: conferimento in applicazione rigida di leggi nazionali; conferimento richiesto da leggi nazionali ma attuato con scelte autonome nella destinazione e nel merito della competenza attribuita; diversa regolazione tra pubblico e privato in settori di competenza regionale; riduzione di un ruolo regionale non strategico; completamento di un ruolo di settore degli enti destinatari del conferimento; semplificazione istituzionale; potenziamento delle funzioni degli enti più vicini ai destinatari finali; responsabilizzazione degli Enti locali o delle autonomie funzionali;...)

.....  
.....

*3. Se ha rilievo, quale atto formale ha dato, o darà, origine all'intervento*

(richiamare pdl; legge; atto amministrativo;...)

.....  
.....

*4. A quali destinatari istituzionali è mirato l'intervento*

(province; comuni; comunità montane; unioni di comuni; autonomie funzionali;...)

.....  
.....

*5. A quali soggetti sociali ed economici si rivolge in seconda istanza l'intervento e con quali attese*

(miglioramento della capacità di servizio, tempi di erogazione, ecc. per categorie specifiche di cittadini-imprese; aprire una nuova linea di attività o di servizio; aumento capacità di controllo dei destinatari finali;...)

.....  
.....

6. *Sistemi particolari adottati o previsti per conoscere contesto e bisogno e per coinvolgere i destinatari nella fase di impostazione del conferimento*  
(per esempio: sedi istituzionali delle autonomie, pre-verifiche con sindaci e altri interlocutori; tavoli misti autonomie locali-cittadini-imprese...)

.....  
.....

7. *Elementi di rilievo che hanno contrassegnato, o che saranno previsti, per le fasi di realizzazione dell'intervento*  
(per esempio: programmazione dell'intervento con modello bottom up e non top down; contrattazione istituzionale; tavoli di partenariato; valorizzazione degli enti più vicini ai destinatari; procedure di accreditamento...)

.....  
.....

8. *Risultati rispetto alle attese*

.....  
.....

9. *Disponibilità di misurazioni/rendicontazioni ex post dell'amministrazione regionale o di terzi (se pertinente richiamare eventuali atti o ricerche disponibili)*

.....  
.....

10. *Effetti di sistema rilevabili o attesi*

.....  
.....

11. *Indicazioni dei volumi finanziari mobilitati (o da mobilitare) dalla Regione e sulle risorse organizzative trasferite*

.....  
.....

12. *Opportunità e limiti implementativi già emersi, necessari da conoscere per questo tipo di intervento*

(riprendere anche osservazioni ricevute dai soggetti esterni e dai soggetti interni che hanno collaborato all'intervento)

.....  
.....

13. Osservazioni di rilevanza dell'intervento in sé e per il completamento della VIII legislatura

(archetipo; esperienza replicabile; da diffondere per significato e rappresentatività istituzionale; azione che può essere ripresa e rilanciata...)

.....  
.....

14. Raccordo con i temi del sostegno alla concorrenza, della semplificazione, dello sviluppo locale, del governo delle risorse

.....  
.....

15. Se si tratta di una esperienza in fase di progettazione o di rilancio, indicare esigenze di supporti

.....  
.....







