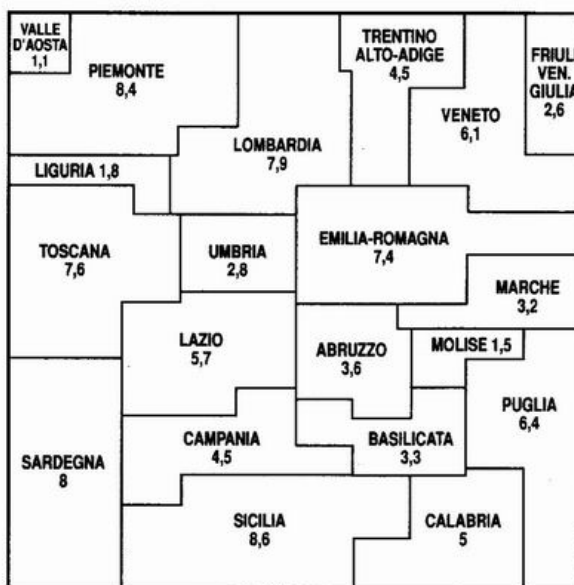


# **NON E' LA STESSA COSA**



## **PER UN FEDERALISMO SOLIDALE**

**CONTRO UNA SUSSIDIARIETA' CHE NEGA IL PUBBLICO  
CONTRO IL NUOVO CENTRALISMO DI FORMIGONI**

**FILIPPO PENATI**

**PRESIDENTE della PROVINCIA di MILANO**

**4 marzo 2005 ore 9,30**

**Camera del Lavoro Corso di Porta Vittoria, 43 Milano**



Provincia  
di Milano

## A proposito di sussidiarietà

Intervento di Filippo Penati al convegno CGIL

Milano 4 marzo 2005

Da un punto di vista legislativo il concetto di sussidiarietà è stato un tema nuovo inserito come principio nel trattato di Maastricht dall'allora Presidente della Commissione Europea Delors per superare le resistenze, provenienti dall'Inghilterra e dai Laender tedeschi, di fronte ad un avanzamento delle materie di competenza della Comunità Europea.

Quindi è servito in partenza per aumentare gli ambiti di intervento pubblico garantiti dalla legislazione europea e nazionale anche se mitigato da una sorta di garanzia sul coinvolgimento della cosiddetta società civile.

Nel nostro paese il principio è stato adottato sostanzialmente dai governi di Centro-sinistra e lo troviamo in particolare in una delle leggi Bassanini, nella legge di riordino del sistema socio-assistenziale e, infine, nel nuovo testo Costituzionale che ha riformato il titolo V della Costituzione..

Ho citato questo complesso di leggi per ribadire, anche in questa occasione, che il Centro-sinistra non ha affatto trascurato il problema della sussidiarietà, ma lo ha normato in un modo chiaro, definendo con precisione compiti e responsabilità. In particolare la legge 328 del 2000, sul sistema integrato di servizi alla persona, ha saputo collegare perfettamente le due accezioni del principio di sussidiarietà. Da una parte si attribuisce in via primaria al Comune un ruolo di programmazione e di organizzazione dei servizi in sede locale, dall'altra si prevede che questo ruolo si espliciti anche attraverso accordi di programma tra la struttura pubblica e le istituzioni del privato sociale.

Ho voluto citare questo esempio per sostenere un concetto: è possibile utilizzare il principio della sussidiarietà per accrescere e consolidare gli ambiti dell'intervento pubblico e questo è già avvenuto sia in Italia che in Europa.

Coloro che pensano di utilizzare questo principio per legittimare una sorta di disinteresse della struttura pubblica rispetto all'esigenza di programmare servizi adeguati per i cittadini non possono pensare di avere il nostro consenso.

Questo è il motivo centrale per cui, come rappresentanti del sistema delle Autonomie locali, siamo diffidenti quando vediamo troppa enfasi intorno al tema della cosiddetta sussidiarietà orizzontale: abbiamo la preoccupazione (spesso fondata) che la si voglia utilizzare, in nome della libertà di intrapresa, per ritornare a un concetto di stato minimo che si ritrae dalla sua responsabilità di garantire servizi universali come diritti di cittadinanza pagati dalla fiscalità generale.

Se associamo questo discorso al tentativo demagogico dell'attuale Governo di centrare tutta la sua iniziativa sulla diminuzione delle tasse soprattutto ai ceti abbienti, abbiamo la riprova di un tentativo, mascherato dietro roboanti discorsi sul protagonismo dei cittadini e delle associazioni, di tagliare o ridimensionare lo stato sociale.

L'intenzione lombarda, almeno a parole, sembra essere diversa, ma noi la vogliamo verificare fino in fondo e abbiamo proposto un terreno di verifica e confronto che tenterò di sintetizzare.

Anzitutto proponiamo di discutere di **sussidiarietà verticale** e cioè del passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali e dalle Regioni al proprio sistema di autonomie.

Nella modifica del titolo V della Costituzione ci sono due fatti nuovi radicalmente diversi dal passato che debbono essere rispettati:

- il primo riguarda il fatto che tutti i livelli istituzionali sono messi sullo stesso piano e, tutti insieme, costituiscono lo Stato.

Ai principi non corrispondono i fatti: anzi da quando c'è questa norma abbiamo avuto le finanziarie più centraliste degli ultimi anni. Addirittura quella del 2005 impedirà a Comuni e Province di spendere risorse proprie ed ha tali palesi ingiustizie che l'ANCI ha proposto un ricorso per la sua incostituzionalità, ricorso a cui anche noi come Provincia di Milano abbiamo aderito. Gli Enti Locali, come è noto, non possono ricorrere direttamente, ma possono chiedere alle Regioni di farlo a loro nome. Di fronte alla richiesta di molti Comuni, compreso il Comune di Milano e di alcune Province, il Presidente della Giunta ha risposto di no attaccandosi a questioni formali (in Lombardia non c'è il Consiglio delle Autonomie locali non certo per colpa nostra) e al confronto con altre Regioni: mi meraviglia molto questo atteggiamento di una Giunta Regionale che si nasconde

dietro fatti formali e che vede la Lombardia, che punta a primeggiare in tutto, su questo accodarsi ad altre realtà;

- l'altro fatto riguarda più da vicino i rapporti tra Regione e Autonomie locali: il nuovo testo costituzionale esclude che la Regione abbia competenze amministrative che sono tutte di competenza di Comuni e Province, e possono essere trattenute dalla Regione con motivazioni consistenti esplicitate con legge.

Anche su questo abbiamo dichiarazioni di principio molto condivisibili (e sulle quali abbiamo firmato un importante Patto interistituzionale) e comportamenti pratici spesso contraddittori. Ancora troppe risorse e troppi compiti sono gestiti direttamente dalla Regione e dobbiamo spesso alzare la voce per far rispettare le competenze che la legge assegna agli Enti Locali.

Dato che si tratta di materie complicate abbiamo bisogno di una sede permanente nella quale affrontare e risolvere i problemi che man mano si evidenziano. Questa sede è prevista dalla Costituzione ed è la Conferenza delle autonomie da istituire in ogni Regione nell'ambito del nuovo Statuto.

La nostra Regione non ha un nuovo Statuto (tra l'altro è una delle ultime Regioni nella predisposizione anche di un testo base sul quale avviare un confronto) e non ha voluto considerare la proposta di ANCI e UPI Nazionali di varare la Conferenza anche a stralcio dello Statuto: credo che sia un impegno che dovremo pretendere nel primo anno della prossima legislatura regionale.

Non si tratta di rivendicare astrattamente delle competenze, ma se vogliamo discutere seriamente di sussidiarietà, prima dobbiamo risolvere il problema delle competenze e dei finanziamenti da garantire agli Enti locali.

Ricordo che, quando si è cominciato a parlare di nuovi statuti regionali ed eravamo in una fase in cui le Regioni, soprattutto la Lombardia, parlavano intensamente di "devolution", il professor De Rita parlò di "devolution della devolution" indicando con chiarezza alle Regioni che compito primario della loro legislazione doveva essere il trasferimento di competenze amministrative e di conseguenti finanziamenti, al proprio sistema di Enti Locali.

Completato questo processo (Stato meno centralista, Regioni meno titolari di competenze amministrative, Enti Locali con maggiori risorse per garantire servizi universali) tutti insieme siamo impegnati a valorizzare il protagonismo dei cittadini, delle associazioni, del privato sociale nella pratica realizzazione degli interventi: questo è lo spirito corretto di attuazione del principio costituzionale sulla sussidiarietà.

Invece assistiamo ad un tentativo della Lombardia di lanciare con enfasi una legge con la quale la Regione si assume un ruolo di garante di una sorta di processo di favore verso le associazioni quasi in contrapposizione con il sistema delle Amministrazioni locali. Si tratta di una manovra che non potremo in alcun modo avallare perché indebolirà le Autonomie locali, attribuendo alla Regione un ruolo improprio che alla fine porta a gestire rapporti diretti con gruppi privati più o meno organizzati. Il modello che ho citato prima della legge 328 (legge che la Lombardia non combatte più, ma non ama) è secondo me quello da mettere alla base della legislazione regionale: ogni altra formula rischia di aprire contenziosi e indebolisce anche il protagonismo delle associazioni di volontariato.

Come dice spesso il mio amico don Virginio Colmegna il privato sociale è tanto più forte quanto più è collegato con un sistema pubblico strutturato e autorevole, impegnato a programmare e garantire una rete di servizi universali.

Faccio una citazione che mi ha colpito: “Se si accetta che esista un quadro organico in cui un’ autorità pubblica deve governare, si comprende anche la compatibilità tra sussidiarietà orizzontale e decisionalità politica: si tratta della valorizzazione delle forze sociali nell’alveo della **non abdicazione dell’ente pubblico alle sue prerogative**”

E’ una citazione di Giorgio Vittadini, un grande sostenitore della sussidiarietà e io non saprei dire di meglio: l’ente pubblico deve garantire il vitalismo della società eliminando però ogni equivoco sul fatto che un tale sistema possa portare a forme incontrollate di deregulation o, peggio, di privatizzazione degli interventi.

In Lombardia (e in provincia di Milano in particolare) il mondo del volontariato e della cooperazione sociale è cresciuto in modo sempre più significativo anche perché il buonsenso degli amministratori locali lo ha favorito e promosso in molti modi.

Anzi direi che con le politiche adottate sulla base di un sano pragmatismo ambrosiano, abbiamo difeso un sistema di welfare locale che ha garantito coesione sociale anche in presenza di grandi trasformazioni del tessuto produttivo e della composizione sociale delle nostre comunità.

Se vogliamo fare un decisivo passo in avanti credo che la Regione debba ripetere l’esperienza positiva messa in campo per l’attuazione delle leggi Bassanini. Si tratta di concordare non solo norme, ma anche un pacchetto di misure finanziarie e organizzative che aiutino l’organizzazione complessiva del **sistema di sussidiarietà**: come si incentivano i Comuni a mettere in moto processi permanenti di collaborazione e aggregazione, come si valorizza la capacità della Province di lavorare non solo per atti, ma per accordi tra soggetti diversi e autonomi, come promuovere un sistema più maturo di non profit.

E' un lavoro complesso e di lunga lena e, anche qui, cito di nuovo Vittadini: meglio metterci un po' di più, ma definire un processo condiviso, che fare forzature che esaltano le divisioni e, alla lunga, bloccano ogni processo riformatore.

Anche per questo ritengo che il progetto di legge proposto dalla Giunta regionale (e sul quale ci pronunceremo in modo formale in sede UPL confrontando la nostra posizione con quella dell'ANCI Lombardia) abbia bisogno di tempi di riflessione adeguati e non venga usato come semplice manifesto elettorale. Voglio sottolineare che il sistema lombardo delle autonomie non potrebbe accettare di essere messo sotto tutela quasi che fosse indisponibile ad attuare un sistema equilibrato di sussidiarietà.

Così come rivendico una sede permanente di confronto tra Regione e Autonomie locali, credo che se ne debbano prevedere di analoghe anche per il confronto con autonomie funzionali, mondo del volontariato e della cooperazione sociale, rappresentanti delle forze sociali.

Non ho alcuna formula precostituita da proporre: in molti statuti regionali è previsto una sorta di CNEL Regionale, anni fa se ne parlò anche per la Regione Lombardia. Ne parlo non per intromettermi in materie che non sono di mia competenza, ma perché ritengo necessario trovare punti di sintesi che non consentano a nessuno di utilizzare le forze sociali contro gli enti locali e viceversa.

Permettetemi di concludere con una notazione di carattere generale, che mi porta a dire che la corretta attuazione del principio di sussidiarietà è nel DNA del centro-sinistra. La cultura cattolica e quella socialista hanno combattuto duramente la concezione delle classi dominanti che, alle origini dello stato unitario, tendevano ad emarginare dal governo i ceti popolari e a difendere l'idea di stato minimo e hanno favorito il loro accesso al governo degli enti locali e la nascita di leghe, cooperative, sindacati come forma di reazione positiva a questo processo di esclusione.

Noi siamo figli di questa cultura e quando qualcuno ci accusa di conservatorismo non sa quanto profonda è la nostra determinazione nella difesa di un sistema di valori e di una concezione dello stato sociale come diritto di tutti i cittadini e principio di convivenza sociale.