

Intervento di AURELIO FERRARI, Sindaco di Lodi, Presidente ANCI Lombardia

Un intervento breve, fatto quasi per titoli e con una premessa.

ANCI Lombardia è un'associazione di tutti i comuni della Lombardia: una associazione che passa sopra le parti politiche. Per questa ragione e poichè teniamo a questa caratteristica che ci fa essere controparte, alla pari, in tanti tavoli, la posizione di ANCI Lombardia è spesso una posizione di mediazione unitaria, che tiene conto di tutte le opzioni. Diverse possono essere le scelte personali e gli orientamenti personali, ma l'associazione ha questa finalità. Devo dire che, ragionando di sussidiarietà e particolarmente dal punto di vista dei Comuni, il principio è condivisibile.

Ricordo il contenuto dell'art. 118 della Costituzione che dice: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che per assicurare l'esercizio unitario... "e via via. Questa enunciazione, condivisibile, non fa che rendere in forma scritta ciò che avviene quotidianamente nella realtà: il cittadino oggettivamente ha come riferimento il Comune, anche in realtà di una certa dimensione. Il sindaco, l'amministrazione, sono coloro che vengono direttamente interpellati per tutte le esigenze, magari anche per esigenze che non rientrano nelle competenze del comune.

Poiché tale è la realtà, la logica della sussidiarietà è una logica condivisibile, una logica che ci trova d'accordo sotto il punto di vista del principio. Indubbiamente, ed è osservazione che ho fatto al tavolo ultimo della Conferenza delle autonomie al Presidente Formigoni, la sussidiarietà ci sembra essere più una affermazione di principio, più contenuto di uno Statuto che un insieme di norme codificate in una legge. L'intervento del professor Angiolini è stato esemplare sotto questo aspetto: la legge finisce per essere confusa proprio perché è difficile normare una cosa che è un principio.

Torno a dire, però, che il principio ci vede concordi e quindi attori di un confronto positivo con la Regione. È una legge che quanto ad applicazione pratica in Regione Lombardia, nelle cose che già la Regione Lombardia dovrebbe aver delegato ai comuni o alle province, trova ad oggi scarsi precedenti e scarsa applicazione. Certo la legge deve ancora uscire, ma il principio è antico: essendo antico il principio ed essendoci materia da delegare, forse dovrebbero essere più numerosi gli esempi di applicazione pratica della sussidiarietà, indipendentemente dalla legge. Mi pare che siano eccessive ancora le ingerenze della Regione Lombardia, che predica questo principio di sussidiarietà, nel merito di alcune questioni.

Faccio un esempio: la Provincia di Lodi ha approvato il piano Cave. Ha fatto una programmazione secondo le sue competenze. Poi si è trovata una imposizione della Regione Lombardia – che non dovrebbe entrare in questi limiti se crede nella sussidiarietà – che ha aggiunto due cave là dove non ne erano previste. Il principio di sussidiarietà lo si può porre alla base del proprio programma ma poi lo si deve applicare anche quando non si ritiene di condividere interamente le scelte fatte. Sottolineo anch'io la questione negativa della mancanza dello Statuto Regionale, e faccio un esempio attuale ed emblematico, su cosa significhi la mancanza dello Statuto in Regione Lombardia.

Come ANCI abbiamo proposto alle regioni un ricorso alla Corte Costituzionale – cui le Regioni possono adire, ma i Comuni no – avverso la Legge Finanziaria dello Stato, per il 2005. In questa Legge Finanziaria è stato lesa il principio di autonomia dei Comuni e delle Province. Il patto di stabilità infatti è conformato come limite assoluto di spesa: quand'anche i Comuni avessero la possibilità di risorse proprie con cui far fronte a nuovi servizi, non potrebbero superare questo limite di spesa.

In questa maniera è stato leso un principio costituzionale riguardante l'autonomia dei comuni: abbiamo allora proposto alla Regione Lombardia di avanzare a nome nostro un ricorso alla Corte Costituzionale. La risposta, pur cortese, è stata negativa perché il ricorso alla Corte Costituzionale è previsto su proposta del Consiglio delle Autonomie.

In Regione Lombardia non c'è il Consiglio delle Autonomie. C'è la Conferenza delle Autonomie: non è la stessa cosa e il ricorso non può essere presentato. Tutto ciò per dire che se fosse stato discusso e approvato, come più volte sollecitato, lo Statuto Regionale molte cose tra cui quelle oggetto dell'esame avrebbero trovato soluzione. Ma tornando al progetto di legge, dove esprimiamo eccezioni formali – e qui il mio intervento si sovrappone largamente agli interventi già fatti – dove troviamo realmente delle difficoltà a ragionare su questo progetto di legge, è nel capitolo della sussidiarietà orizzontale.

A partire da questa indifferenziazione del soggetto privato: stiamo parlando di funzione di pubblica utilità di soggetti che possono perseguirla, ma contemporaneamente nella legge si parla di persone, di famiglie con una non-identificazione, a questo punto, della funzione pubblica. Mi pare si stia facendo una confusione fra soggetto passivo della sussidiarietà (persone, famiglie) e funzione di sussidiarietà esercitata. Se la funzione di sussidiarietà è una funzione che in qualche maniera identifica una utilità pubblica, una funzione pubblica, è evidente che non può essere demandata, né può fare capo alle persone o alle famiglie, che saranno fruitori finali della funzione, ma deve essere in qualche maniera mediata attraverso organizzazioni, associazioni.

Anche il privato può esercitare una funzione di utilità pubblica ma un privato identificato in modo diverso da quello che la legge riporta in modo indistinto. Un ulteriore elemento che crea problemi di accettazione di questo progetto di legge è che sembra emergere che la funzione della parte pubblica, cioè dell'ente pubblico, è una funzione che interviene solo quando il privato o la realtà privata non riesce a esercitare una attività. Se noi identifichiamo una funzione pubblica, qualcuno in ogni caso e al di là delle convenienze la deve presidiare. Ricordo un intervento di Corrado Passera, quando era Amministratore Delegato di Poste Italiane. Nel momento della liberalizzazione, si lamentava perché le attività economicamente più vantaggiose del servizio postale venivano tutte presidiate dal privato; a Poste Italiane rimanevano le attività meno convenienti. Da ciò discendevano diseconomie, problemi di bilancio.

Ma, io mi domando: il privato oggi c'è, domani può non esserci e se ci sono attività economicamente vantaggiose tutte presidiate dal privato è chiaro che io, parte pubblica, ritiro gli organici e l'organizzazione solo sulle altre funzioni rimanenti.

Ma se il privato, da un giorno all'altro, smette la sua attività – e può smettere – chi gestisce quella funzione pubblica? Provate a pensare alla organizzazione della vita sociale nei piccoli paesi nelle piccole municipalità. C'è una funzione, quella della scuola materna, che spesso è gestita – gestita meritoriamente – da strutture private, particolarmente da strutture religiose.

Ma quanti ordini religiosi hanno dovuto ritirarsi da questa funzione per mancanza di vocazioni? Se non c'è una compenetrazione di funzioni e di gestione, se non c'è esercizio di controllo e di programmazione, di parte pubblica, è evidente che si può arrivare, ad un certo punto, a non avere più il servizio pubblico su un territorio.

È per questo che la nostra concezione di sussidiarietà è una concezione che non è – come sembra trasparire dalla legge – una concezione di contrapposizione. Non è contrapposizione. È un essere insieme, è un lavorare insieme.

È sostanzialmente un sistema integrato tra pubblico e privato, che però tiene conto che ciò che si fa non è un interesse privato ma è una funzione pubblica. E sotto questo aspetto, nella legge trovo la mancanza di identificazione della parte pubblica, dell'Ente pubblico, come la parte che programma e che controlla; che sostanzialmente fa da presidio e da garanzia al fatto che quella

funzione pubblica, magari momentaneamente gestita totalmente dal privato, non corra il rischio di essere persa, essendo una pubblica utilità. Questa identificazione nella legge non esiste: ed è una mancanza grave.

Altre due brevi osservazioni.

La prima sulla funzione del garante, prevista nella legge. È previsto che vi sia una persona, con la funzione di garante, a controllare che gli enti locali gestiscano in modo corretto la funzione di sussidiarietà orizzontale nei confronti dei soggetti privati. E' abbastanza curioso che questa funzione non esista per quanto riguarda gli enti locali nei confronti della regione. Addirittura esagerata, ed è un rilievo che facciamo formalmente alla Regione ci sembra la disposizione che assegna alla Regione, l'incarico di difesa, in sede giudiziaria, del privato che ha qualcosa da eccepire nei confronti dell'ente pubblico che a suo parere non gli ha permesso di esercitare una funzione di utilità pubblica. Mi pare si stia esagerando: c'è il garante e ci sono i poteri sostitutivi. Che la Regione si assuma anche la funzione di difesa mi sembra eccessivo al punto da chiedermi: qual è la finalità della legge? È proprio davvero la sussidiarietà? o c'è qualche cosa di diverso, un obiettivo nascosto? Qualche perplessità, sotto questo aspetto, la possiamo manifestare. E spero che questo che è stato presentato come un progetto di legge-ponte, cioè previsto da questa Giunta e consegnato al prossimo Consiglio Regionale per essere esaminato, abbia una strada di maggior confronto con tutte le realtà. Perché, come dico, se da una parte condividiamo il principio dall'altra non possiamo condividere l'idea di essere espropriati di una funzione di indirizzo, di controllo, di programmazione, che i cittadini stessi ci chiedono: perché quando qualche funzione pubblica viene meno i cittadini non vanno a chiedere ragioni ove è cessata l'attività, ma vanno in Comune, dall'ente pubblico a chiedere perché quella funzione manca. E a chiedere di ripristinarla.