

quaderni



Nuove Regioni Per la democrazia associativa

Atti del seminario
Roma, 18 febbraio 2005

FORUM
Forum del Terzo Settore



Sommario

Introduzione	4
Di Natalino Stringhini	
Le Regioni: il quadro costituzionale ed il principio di sussidiarietà.....	7
Di Filippo Pizzolato	
Nuovi statuti regionali e spazi di cittadinanza e partecipazione	13
Di Gianni Saonara	
Uno mille centomila sistemi di welfare	17
Di Massimo Campedelli	
Il ruolo del Terzo Settore.....	21
Di Sergio Silvotti	
Conclusioni	23
di Edoardo Patriarca e Giampiero Rasimelli	

Introduzione

Di Natalino Stringhini

Nell'ultimo decennio abbiamo assistito ad una vera e propria ubriacatura per un modello di democrazia da investitura caratterizzata da una tendenza al leaderismo. E' venuto il tempo di riabilitare le istituzioni, Parlamento, Consigli regionali e comunali, al loro compito di sintesi e di espressione della partecipazione per ricreare il senso e la dimensione orizzontale della politica.

In questi anni si sono registrati tuttavia importanti cambiamenti nel Paese che investono le istituzioni, la loro architettura e la loro efficacia. Emergono nuovi bisogni e nuovi soggetti, una nuova complessità, ma anche nuove risorse ed energie che autonomamente, si assumono responsabilità pubbliche. In particolare, la riforma del titolo V della Costituzione, ha reso centrale il ruolo delle Regioni per il governo di questi cambiamenti e all'interno dell'assetto istituzionale complessivo.

Le prossime elezioni regionali costituiscono, in questo senso, un banco di prova dell'efficacia delle disposizioni che attribuiscono alle Regioni importanti funzioni su materie che incidono direttamente sulle condizioni di vita delle persone. Questo appuntamento elettorale rappresenta un importante momento di verifica delle politiche di welfare (sanitarie, sociali), economiche, del lavoro e della formazione e dei criteri che hanno guidato il mandato che si sta concludendo. Ma anche, e soprattutto, un passaggio per innovare ulteriormente questa importante istituzione e dare una risposta non demagogica né autoritaria al bisogno di futuro delle nostre comunità. Le elezioni regionali devono rappresentare un'occasione per tutti i cittadini e per le realtà della società civile per far sentire la propria voce in relazione all'idea, al volto futuro delle Regioni del nostro Paese. La consultazione elettorale è un'occasione per discutere tra cittadini e candidati sui cambiamenti che possono migliorare la qualità della vita delle Regioni.

Per questo motivo, in vista di questa consultazione, ci è sembrato utile organizzare - come Dipartimento Istituzioni delle Acli e come Forum de Terzo settore - un seminario di approfondimento per riflettere attorno ad *alcuni nodi istituzionali e programmatici* che sono in gioco nella prossima consultazione elettorale e che chiamano in causa la responsabilità delle diverse realtà del Terzo settore. Per questo abbiamo invitato al seminario tutte le organizzazioni aderenti ai Forum regionali per confrontarci insieme nella convinzione che la crescita del Terzo settore debba trovare nell'implementazione del principio di sussidiarietà una linea guida privilegiata per disegnare un nuovo volto dell'istituzione regione".

"Nuove regione per la democrazia associativa", come recita il titolo del seminario.

Siamo convinti infatti che solo attraverso lo sviluppo di una *democrazia più pluralista, più partecipativa*, come individuato dalla prospettiva della *democrazia associativa*, sia possibile disegnare nuove regioni. Importante a tale proposito il nuovo art. 114 che recita: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Le nuove regioni che abbiamo in mente non devono essere concepite come nuovi centri di potere che sostituiscono quello dello stato (neo-centralismo regionale), né tanto meno come articolazioni decentrate a cui lo Stato devolve compiti e finzioni. Il modello che crediamo debba caratterizzare le Regioni si ispira ad un'idea di *federalismo cooperativo, che unisce e non divide il Paese*, che valorizza le diversità e le autonomie.

I lavori di questa mattinata vogliono fare il punto della situazione attuale in cui versano le regioni in riferimento al quadro istituzionale, agli statuti regionali e ai sistemi di welfare, con un'attenzione specifica al ruolo del Terzo settore.

Partiremo con la relazione di **Filippo Pizzolato** (docente di Diritto pubblico nell'Università di Milano-Bicocca) che si soffermerà sul quadro costituzionale e sul ruolo del principio di sussidiarietà che attende di essere implementato. *La sussidiarietà deve dunque diventare l'architrave delle nuove Regioni*. Una sussidiarietà virtuosa, integrata capace di tenere insieme la dimensione verticale (decisioni adottate dal soggetto istituzionale più vicino ai cittadini) e quella orizzontale (che regola i rapporti tra enti pubblici, autonomie sociali e privati). La riforma del titolo V del 2001 assegna alle Regioni il compito di favorire l'autonomia iniziata dai cittadini e dalle associazioni, ossia afferma che anche le attività di interesse generale, e, pertanto, non solo quelle di interesse privato o particolare, possono essere svolte dalla cosiddetta società civile.

Siamo convinti che il modello che deve caratterizzare le Regioni è quello di un federalismo che unisce e non che divide il Paese, che valorizza le diversità e le autonomie e che non mette in competizione i soggetti. Questo non comporta un indebolimento dello Stato ma piuttosto una sua capacità di interpretare i cambiamenti decentrando funzioni per responsabilizzare i protagonisti. *Il federalismo che abbiamo in mente deve unire il Nord e il Sud, deve concorrere a superare le tante divisioni presenti nel Paese*: tra metropoli e province, tra piccoli e grandi comuni, tra zone del Paese, tra istituzioni, corpi intermedi e cittadini.

Affronteremo poi la questione degli **statuti regionali** vedendo a che punto siamo e quali difficoltà sono emerse fino ad oggi. Molta importanza si era data all'autonomia statutaria delle regioni con l'introduzione dell'articolo 123. Questo attribuisce a ciascuna regione la facoltà di darsi un proprio statuto che ne determini la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione. Il processo ha visto nelle diverse regioni tempi, modalità e attuazioni differenti; meraviglia il fatto che in alcune grandi regioni non abbia ancora avuto un esito positivo. Dove gli statuti sono stati approvati osserviamo innovazioni significative che non posso essere trascurate, ma che vanno implementate e valorizzate soprattutto rispetto a nuovi spazi per la cittadinanza attiva. In questo percorso ci aiuterà **Gianni Saonara** (direttore formazione socio-politica Diocesi di Padova).

Massimo Campedelli (sociologo esperto di welfare e direttore dell'Aspef) ci aprirà alcune finestre sul destino del welfare nel nostro Paese che rischia di configurarsi sempre più come un modello caratterizzato dal *“mille sistemi di welfare”*, a seconda dei diversi contesti territoriali.

La realtà del Paese dimostra infatti una grande eterogeneità territoriale del welfare che porta alcuni a parlare di 20 sistemi diversi; uno per ogni regione italiana. La ricerca e l'esperienza concreta delle Acli ci porta ad affermare che esistono non uno ma almeno 4 *“mondi” del welfare italiano*, quattro ambiti geografici. Esiste un *welfare “ricco”* (Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige) con una spesa sociale e un'offerta di servizi pubblici sopra la media nazionale; un secondo gruppo di Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia ed Emilia Romagna) caratterizzato da un *welfare “efficiente”*, sostenuto soprattutto dai Comuni, con standard delle prestazioni assistenziali molto alti. Segue un *welfare che tiene ma è “sotto pressione”* (Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Sardegna), gravato dall'invecchiamento della popolazione. L'ultimo gruppo, formato dalle regioni meridionali (ad eccezione della Sardegna), è caratterizzato da un *welfare assolutamente “fragile”*, che registra i valori più bassi in assoluto quanto a spesa sociale, dotazione di posti negli asili nido e nelle strutture per anziani, presenza del Terzo settore.

Crediamo sia necessario che in futuro le regioni fossero più attente ai poteri loro attribuiti in riferimento alle politiche sociali, sanitarie ed assistenziali e che fossero più attive nei confronti del governo. Non devono aspettarsi dall'alto, di essere consultate e chiamate al tavolo, ma devono farsi promotrici attive di un modello di welfare municipale e comunitario a livello regionale, ossia un welfare che è attento alla diversità di bisogni dei singoli territori ma che capace di mettere al centro il valore dell'equità in una visione complessiva del modello di welfare del nostro Paese

Infine vogliamo riflettere insieme sul ruolo del **Terzo settore** grazie anche all'intervento di **Sergio Silvotti** (Forum delle Lombardia). Ci pare che il Terzo settore possa contribuire in maniera rilevante a rilanciare nella società, caratterizzata da incertezze chiusure privatistiche, la dimensione della partecipazione civica e a ricreare nella sfera politica le condizioni di un processo decisionale più pluralista e democratico. In questa prospettiva *uno dei compiti futuri del terzo settore sarà quello di essere costruttore del territorio*, organizzando e promuovendo luoghi orizzontali di confronto tra soggetti sociali, che si aprono su scala locale anche alla sintesi politica. Facendosi carico della necessaria mediazione che le istituzioni da sole non sembrano in grado di fare.

Se il Terzo settore non vorrà ridursi a raccogliere puri riconoscimenti formali, ad essere ancora subalterno alla politica, a svolgere una funzione di supplenza degli enti pubblici deve situarsi nel crocevia delle sfide per la rigenerazione del capitale sociale territoriale inteso come spazio vitale della nuova Europa sociale. Solo in questo modo potrà prendere corpo una autentica *cultura della sussidiarietà attenta alla complessità sociale*.

Le Regioni: il quadro costituzionale ed il principio di sussidiarietà¹

Di Filippo Pizzolato

E' necessario leggere le Regioni e la loro (mutante) identità nel quadro della forma di Stato che si va, faticosamente, a configurare con i processi di revisione costituzionale in atto. La direzione, non incontrastata e non del tutto chiara, è quella del federalismo, che pure esigerebbe anzitutto la riforma del bicameralismo.

Che tipo di federalismo si addice all'impostazione costituzionale? Una prima alternativa, utile ad impostare la risposta a questo interrogativo, è quella tra federalismo competitivo e federalismo solidale. Il federalismo competitivo punta sull'autonomia/autosufficienza dei territori e su di una dinamica competitiva che dovrebbe stimolare al miglioramento. Il regime democratico, in questa prospettiva, assomiglia ad un mercato di libera concorrenza, in cui gli elettori acquistano le politiche che preferiscono. Tale concezione rischia di ignorare o finge di ignorare la situazione concreta delle Regioni e dei territori ed il dato dell'interdipendenza tra le comunità e gli attori insediati nelle Regioni stesse (il federalismo non è sempre bene: il sistema delle imprese se ne sta accorgendo e la stessa Confindustria ne ha talora mostrato i limiti ed i costi). Tale visione ignora soprattutto il dato delle identità, anche collettive, e del radicamento territoriale.

Il federalismo cooperativo/solidale punta invece su meccanismi di dialogo orizzontale e di integrazione tra Regioni. L'autonomia non è declinata come autosufficienza od autarchia, ma conquistata attraverso aperture.

Il federalismo costituzionale è indubbiamente cooperativo/solidale. Gli elementi testuali che asseverano questa conclusione sono: la previsione dei livelli essenziali ("base" comune); del principio di coesione economico-sociale ("altezze" non molto diverse, assenza di differenziali troppo marcati), del fondo perequativo, ecc... Vi sono inoltre elementi assiologici di fondo che confermano l'orientazione cooperativa del "federalismo" costituzionale: innanzi tutto il principio personalistico. In ottica costituzionale, e più precisamente personalistica, vi è da porre una netta distinzione tra l'autonomia ed una pretesa autosufficienza o autarchia: la prima (l'autonomia) è infatti conseguibile solo a mezzo di relazioni e di solidarietà e dunque in un quadro di strutturale apertura. In chiave di sussidiarietà, l'autonomia, personale o sociale che sia, non è declinabile come autarchia, ma si nutre di aperture, in cui però i livelli sociali intermedi non si perdono in un'unica, indistinta, società. Di ogni livello sociale (o

¹ Il testo, privo di note, è stato pensato e predisposto per l'esposizione orale.

istituzionale) di aggregazione lo Stato sussidiario rispetta l'autonomia in quanto momento di questo percorso, e tuttavia ne garantisce, intervenendo attivamente ove necessario, l'apertura e la responsabilità verso la società nel suo complesso. Anche perché l'interdipendenza e l'integrazione, fattuale e giuridica, tra i territori e le comunità che in essi vivono hanno come effetto quello di propagare prontamente problemi e criticità da una comunità alle altre ad essa prossime.

La sussidiarietà, la cui matrice costituzionale è il personalismo, caratterizza dunque il federalismo/decentramento nel senso dell'apertura. In nome della sussidiarietà non può accettarsi o, peggio ancora, fondarsi un principio di chiusura dei vari livelli su se stessi, in una pretesa autosufficienza, né una logica di spartizione rigida di competenze. In altri termini, la logica della sussidiarietà, nel rapporto tra pubblico e privato e tra i diversi livelli di governo, è integrativa (*et-et*), e non contrappositiva (*aut-aut*), ricordando istituzioni pubbliche e capacità sociali in rete

A ulteriore conferma di quanto detto, la Costituzione proclama autonomi e di rappresentanza generale enti che stanno l'uno nell'altro: sarebbe una patente contraddizione l'autonomia di livelli concentrici, se non fosse interpretata nel senso dell'apertura, del raccordo e del reciproco completamento. Il nostro federalismo non è dualistico (Stato e Regioni), ma poliarchico. Si è detto (Bin), e si può condividere, che la sussidiarietà funziona come un ascensore: esso assume la logica della persona e dei suoi bisogni e, in base a questa, alloca e sposta competenze senza sposare alcun centro di potere. Lo conferma, ora anche testualmente, il dettato dell'art. 114 Cost., per cui la Repubblica si può costruire solo dal basso. Ciò implica anche la possibilità di differenziazione (*versus* uniformità) che tenga conto della diversa scala con cui può presentarsi uno stesso livello di governo (esistono Comuni di dimensioni estremamente differenti). Ciò implica anche la necessità di cooperazione tra i diversi livelli di governo, cooperazione verticale e cooperazione orizzontale, finora un po' carente.

Occorre poi ricordare che sussidiarietà verticale ed orizzontale si tengono strettamente. La s. verticale è infatti funzionale alla s. orizzontale, perché solo un ente (il Comune) che conosca a fondo il proprio territorio e la propria comunità può valorizzare le forme di organizzazione sociale che "producono" coesione della comunità stessa, evitando logiche meramente privatizzanti o di delega. La sussidiarietà infatti mira a promuovere e valorizzare la capacità della società stessa, nelle sue aggregazioni e solidarietà intermedie, di far fronte ai propri bisogni e di organizzarsi. La s. è allora un principio di valorizzazione delle appartenenze sociali, che rafforzano il tessuto connettivo di una comunità. Pertanto, anche in relazione alla storia italiana, possiamo dire che il legame con le comunità deve passare attraverso la centralità della dimensione municipale, resistendo dunque alla tentazione di un neo-centralismo regionale. Occorre superare il dualismo Regioni-enti locali, creando un sistema istituzionale integrato, con "regione leggera" e tendenziale separazione tra scelte di governo (alla regione) e attività gestionale (agli enti locali) (Carrozza).

La Regione deve proporsi come centro di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali, secondo gli auspici già espressi dalla Corte (343/1991).

Sussidiarietà non è però sempre decentramento, anche se preferibilmente lo è e comunque, come si è detto, sussidiarietà è innanzi tutto valorizzazione della città, del Comune, più che delle Regioni. È stato sostenuto (G. Berti) che la democraticità

dell'ordinamento si rivela nell'amministrazione, laddove cioè si colgono gli interessi ed i bisogni nello loro concretezza. La politica viene a combaciare "con un'organizzazione sociale e, dal punto di vista storico, anche naturale, quale è il Comune". "Bisogna dunque far posto alla dimensione comunale come espressione di un ordinamento che si giustifica proprio sulla immediata percezione delle infinite relazioni che in concreto si istituiscono fra interesse sociale e gli interessi personali o dei vari gruppi che si formano nella stessa società locale". E' dunque l'amministrazione che reclama la regia della legislazione, capovolgendo, in nome della sussidiarietà, il rapporto che era invece istituito secondo l'idea tradizionale della sovranità statale.

La centralità del Comune è chiaramente affermata dalla Cost. (art. 118) per le funzioni amministrative, in quanto il Comune è la comunità di base non ulteriormente frazionabile. Il Comune è il livello base, la forma della comunità solidale cui l'ordinamento riconosce la generalità di funzioni. Vero è che nei grandi Comuni il legislatore ha avvertito la necessità di un livello partecipativo ulteriore, la Circoscrizione, e tuttavia questa non è entificata, è organo: l'ordinamento fissa cioè un livello di sintesi (comunale), ove la solidarietà si identifica in una comunità. Le Circoscrizioni non nascono per frammentare la solidarietà della città, ma per consentire ai cittadini di partecipare più pienamente alla vita della città stessa.

La Regione non deve pertanto configurarsi quale ente di amministrazione, ma essenzialmente, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, quale ente di *legislazione*, e tuttavia legislazione che deve assumere come dato di partenza i bisogni quali si rivelano dall'amministrazione. Se questo è vero, il riferimento privilegiato della Regione deve essere la complessità, più che il governo decisionale. Del resto, come è stato osservato (G. Berti), è un'illusione ed anzi una contraddizione "l'aver in qualche modo sconsigliato l'ordinamento unitario dello Stato per far posto ai soggetti di autonomia" se si voleva come risultato "semplificazione o facilitazione". La sussidiarietà non è un principio di semplificazione, ma di adesione alle strutture concrete dei territori e delle comunità e dunque di costruzione di un ordinamento statale dal basso.

E tuttavia l'evoluzione delle istituzioni, anche regionali, sembra andare verso una semplificazione del quadro decisionale che contrasta con la missione (regionale) di ente di legislazione e, ancor più, con la complessificazione della società e dei rapporti che in essa si svolgono. Si pensi, per le Regioni, alla forma di governo suggerita dalla Costituzione stessa, parlamentare iper-razionalizzata, con un rapporto programmatico esecutivo-maggioranza precostituito ed addirittura antecedente all'elezione (Carrozza). Vi è un'eccessiva rigidità del modello (derogabile) *simul stabunt simul cadent*, che priva il Consiglio dei poteri di controllo politico. Sembra che si proponga un modello di democrazia di "investitura" (Carrozza), che rischia di riproporre l'idea di una democrazia meramente elettorale e intermittente, caratterizzata dalla tentazione della delega. In questa temperie, culturale prima che politica, rischia di essere sacrificato soprattutto il Consiglio, come in genere di tutti gli organi della rappresentanza e della mediazione. Passa l'idea semplificante dell'ente azienda, portatore di logiche di risultato e le cui relazioni sono intrattenute attraverso l'esecutivo (Carrozza). Ma il Consiglio è l'organo legislativo e lo specifico della Regione è proprio

la legislazione, sicché la mortificazione del Consiglio conduce ad uno snaturamento del ruolo della Regione stessa.

Per questo, ritengo che sia il Consiglio regionale la sede più idonea al “governo della *governance*”. E’ dal Consiglio che scaturisce la legge, secondo una logica che deve essere quella, squisitamente politica, della sintesi e della mediazione. Il rischio altrimenti è che l’apporto delle formazioni sociali e delle istituzioni intermedie sia ridotto ad una serie di rapporti bilaterali con la Giunta (o, peggio ancora, con il suo “governatore”), molto verticalizzati e costantemente in pericolo di trasformarsi in una relazione da *lobby* o clientela.

La valorizzazione del Consiglio dovrebbe consentire la ricreazione di quella dimensione orizzontale, propria della politica, che impegna la società stessa, nelle sue varie espressioni, alla costruzione della sintesi politica, evitando logiche rivendicazionistiche o clientelistiche.

Oltretutto, come è stato segnalato in dottrina (Toniatti), la Regione dovrebbe proprio caratterizzarsi, più ancora che per un piglio decisionistico-amministrativistico (che semmai potrebbero reclamare i Comuni, titolari della generalità delle funzioni amministrative), per l’adozione di un “paradigma relazionale”, che rinunci a fare della Regione una monade istituzionale che riproduce, fuori tempo massimo, le logiche della “sovranità” statale. Questo ruolo di raccordo dovrebbe valorizzare *naturaliter* il Consiglio.

Condizione preliminare perché il Consiglio possa funzionare nella nuova forma di governo è la previsione, a suo beneficio, di efficaci strumenti di *conoscenza*, con il rafforzamento delle strutture tecniche e di *rappresentanza*. Non può infatti il Consiglio reclamare questo ruolo come scontato, adducendo a proprio sostegno, il grado di rappresentanza formale che lo caratterizza. Questa rappresentanza, mediata dal sistema partitico, è ad oggi, a dir poco, incerta perché i partiti hanno un rapporto molto fragile col territorio, essendo privi in molti casi di reali articolazioni periferiche. Spesso i partiti, più che strumenti di organizzazione del territorio (che non sembra cercare in questa forma la sua organizzazione), strumentalizzano il territorio stesso, ostacolandone una sua espressione anche politica più diretta. Si veda, al proposito, come orientamento promettente per un’integrazione della rappresentanza consigliare quanto prevede lo Statuto dell’Emilia Romagna (artt. 15, 17, 19, 28.2 fatti salvi dalla Corte nella sent. 379/2004): in questa disposizione si traduce concretamente l’idea di far partecipare al procedimento legislativo soggetti associativi, ciò che non contraddice il ruolo dei partiti, ma colma il loro deficit di rappresentanza. Il Consiglio deve dunque conquistarsi un rapporto più vivo col territorio, oltre quello (assai scarso) garantito dai partiti, interessando trame di relazioni trasparenti e continue, funzionali alla decisione stessa.

E’ necessario ricreare a livello regionale garanzie partecipative che caratterizzano l’iter legislativo (tenendo conto che nella Regione non c’è bicameralismo e non c’è un ruolo analogo a quello svolto, in fase di promulgazione della legge statale, dal Presidente della Repubblica).

Quali gli strumenti possibili? *In primis*, il CREL ed il Consiglio delle autonomie locali, che sono vettori di partecipazione sociale ed istituzionale. E’ importante riconoscere queste opportunità soprattutto in questa fase statutaria, anche se quest’ultima non va enfatizzata come fosse una fase costituente: i principi costituzionali sono pienamente

vigenti a livello regionale. Il limite dell'armonia con la Cost., cui debbono sottostare gli Statuti (art. 123 Cost.), è stato interpretato in senso molto esigente dalla Corte cost. (sentt. 304/2002, 196/2003), e cioè come preclusivo oltre che della "evasione" anche dell'elusione costituzionale. Recenti sentenze (372, 378 e 379/2004) hanno evidenziato come proclamazioni di principio contenute negli Statuti abbiano un rilievo solo culturale o politico, non già giuridico, non essendo neppure norme programmatiche. Gli Statuti sono "fonti regionali a competenza riservata e specializzata", necessariamente in armonia con la Costituzione. Gli Statuti non possono dunque contenere principi o norme in contrasto, ma solo ulteriori e coerenti con (o specificazione di) quelli costituzionali, in relazione alle diverse identità storiche e culturali. Sotto questo punto di vista, il personalismo comunitario e la sussidiarietà da questa impostazione discendente devono rispecchiarsi fedelmente nelle disposizioni statutarie.

Una risorsa – si diceva - è il *Consiglio delle autonomie*, di cui esistono già esperienze. Se ne profilano due modelli alternativi: in alcune Regioni è costruito sul modello della conferenza Regione-enti locali, come organo cioè di raccordo tra esecutivi e con funzione di partecipazione al potere esecutivo regionale; in altre è invece un consiglio di rappresentanti degli enti locali e dunque organo di partecipazione alle decisioni più che di concertazione. Ritengo sia importante, per le ragioni esposte, collocare quest'organo presso il Consiglio regionale e dunque secondo il secondo modello. L'art. 123 Cost. sembra spingere nella direzione di fare di quest'organo un elemento di partecipazione, più che di concertazione, come attesta il suo incardinamento presso il Consiglio regionale stesso. Quali effetti possono attribuirsi alle decisioni del Consiglio delle autonomie? Si può trasformare il Consiglio delle autonomie in una vera seconda Camera? L'ult.co. dell'art. 123 Cost. prevede un ruolo consultivo, ma è davvero preclusivo dell'assunzione di un ruolo decisione più marcato? In adesione ad autorevole dottrina (Groppi, Tarchi), si può dare un'interpretazione aperta a questa disposizione costituzionale e cioè pensare che il consiglio debba essere dotato *quantomeno* di funzioni di consultazione. L'assunzione di un rilievo decisionale più marcato non pare però poter portare ad una piena equiparazione con il Consiglio regionale, secondo un modello di bicameralismo paritario: l'ultima parola deve spettare al Consiglio regionale, perché la Cost attribuisce direttamente a quest'ultimo organo la funzione legislativa (Olivetti). Si potrebbe utilmente replicare il meccanismo proposto dall'art. 11 della l.cost. 3/2001, e cioè prevedere che il parere del Consiglio delle autonomie sia superabile dal Consiglio regionale solo a maggioranza assoluta. Inoltre, va certamente riconosciuto potere di iniziativa legislativa al Consiglio delle autonomie.

Quanto alla composizione del Consiglio delle autonomie, è chiaro che debbano sedervi rappresentanti degli enti locali, secondo i criteri indicati dallo Statuto. È stato proposto (R. Tarchi) il modello del *Bundesrat* e cioè l'idea di far ricadere la scelta dei componenti in base alla loro posizione istituzionale (sindaci e presidenti di provincia). L'altro strumento importante è il CREL. Si deve qui riprendere l'idea dell'inidoneità del modello semplificante del decisionismo istituzionale a fronte della complessità e dell'interdipendenza degli interessi sociali. Già autorevolissimi padri costituenti (Mortati e La Pira) avevano propugnato che, nello Stato, la seconda camera dovesse essere rappresentativa dei corpi sociali. In questa logica, si inserisce con coerenza la

proposta di istituire CNEL regionali (CREL), in cui rappresentare anche i soggetti del Terzo settore (vedi l.r. Piemonte 43/1994). Il CREL viene cioè riletto e rilanciato come possibile camera delle articolazioni sociali, in cui si rappresentano le modalità molteplici di integrazione solidale del tessuto sociale, poste in colloquio tra loro stesse e con le istituzioni politiche. La previsione di quest'organo sarebbe attuativa della sussidiarietà personalistica che non è riducibile all'idea della libertà di scelta (tipica invece della figura mercantilistica del consumatore), ma è, come si è detto, innanzi tutto valorizzazione delle appartenenze sociali.

Nuovi statuti regionali e spazi di cittadinanza e partecipazione

Di Gianni Saonara

Il nuovo articolo 123 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, stabilisce che *“ciascuna regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”*. In base a tale disposizione, nella primavera del 2000 i neoeletti Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario iniziarono a riflettere sulle modalità più efficaci per rielaborare e riscrivere gli Statuti, generalmente approvati nei primi anni '70.

Tale operazione - che fece parlare cinque anni fa di “legislature regionali costituenti” - si è rivelata particolarmente complessa per una serie di ragioni che qui brevemente richiamo :

- Certezza dei tempi e delle coalizioni di governo nelle singole regioni ma, anche, divaricazioni tra le componenti stesse delle coalizioni con maggioranza consiliare.
- Squilibrio oggettivo tra funzioni degli esecutivi regionali e ruolo dei Consigli.
- Approvazione, nel marzo del 2001, della riforma del Titolo V della II parte della Costituzione e conferma con referendum popolare (ottobre 2001) con promulgazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
- Cambio della maggioranza parlamentare alle elezioni politiche del 13 maggio 2001 e avvio delle pressioni per modificare l'articolo 117 della Costituzione (c.d. *“devolution”*) e successivamente l'intera seconda parte della Costituzione.
- Pressione delle Regioni, attraverso il sistema delle Conferenze con lo Stato, per dare effettiva attuazione alla riforma costituzionale promossa dalla legge 3 e, attraverso laboriosi raccordi, approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. *“Legge La Loggia”*).
- Pressione delle associazioni degli Enti locali per dare piena attuazione - negli Statuti regionali - a quanto previsto dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).
- Contenzioso - pressoché costante nell'ultimo quadriennio - tra Governo e Regioni in ordine all'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione (c.d. *“federalismo fiscale”*).
- Notevoli incertezze e lunghissime ricerche di equilibri soluzioni in ordine a nuove regole elettorali regionali relative sia alla elezione diretta o indiretta del presidente della giunta (c.d. *governatore*) sia al numero dei consiglieri regionali sia all'introduzione di preselezione delle candidature (

c. d. *primarie*) → sul punto si veda il riepilogo su www.parlamentiregionali.it.

- Pressione , relativa ma talora efficace, delle autonomie sociali (anche del Terzo Settore) e del sistema delle autonomie funzionali finalizzata a dare piena attuazione a quanto previsto, in termini di sussidiarietà, sia dall'articolo 114 sia soprattutto dall'articolo 118 della Costituzione.
- Particolare tenacia del Governo nell'impugnare, presso la Corte Costituzionale, i testi degli Statuti approvati dai Consigli regionali e conseguenti tempi di attesa delle sentenze e relative procedure di modifica dei testi → sul punto si veda l'ampissima documentazione disponibile su www.federalismi.it.

I 15 Consigli regionali hanno sperimentato, quasi sempre, la strada delle Commissioni "speciali" per la redazione del nuovo Statuto , avviando spesso anche interessanti percorsi di consultazione → sul punto si vedano le informazioni sul sito www.consiglio.regione.emilia-romagna.it.

Purtroppo il bilancio di tali attività è solo parzialmente positivo : alcuni Consigli regionali hanno effettivamente approvato e promulgato il nuovo Statuto, altri sono giunti alla soglia della promulgazione, altri ancora (Basilicata, Lombardia, Molise, Veneto) hanno rinviato l'approvazione del testo alla prossima legislatura (il caso del Molise è però particolare, in quanto si sono rifatte le elezioni regionali nel 2001) → si veda il quadro conclusivo www.parlamentiregionali.it.

Questa "asimmetria di risultati" non può non far riflettere sia sul "rendimento istituzionale" delle nostre assemblee regionali (a questo è dedicata una ricerca pluriennale in corso di realizzazione da parte dell'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna - coordinamento di Salvatore Vassallo) sia sullo scenario - differenziato - all'avvio, dopo le elezioni regionali di aprile 2005, di nuove legislature regionali.

"Asimmetria" e "differenze" possono però anche incoraggiare la ricerca puntuale relativamente a molte "questioni aperte". In questa sede si offre solo qualche spunto relativo a :

- Sussidiarietà e partecipazione delle autonomie sociali alla programmazione regionale
 - Sistemi di *governance* Regione-Autonomie Locali
 - Ruolo delle autonomie funzionali e del Terzo Settore
 - Spazi per le attività internazionali e di cooperazione decentrata allo sviluppo
 - Modalità e strumenti di partecipazione popolare, sociale e di concertazione.
- A) La lettura "comparata" dei testi degli Statuti prodotti consente abbastanza facilmente di verificare quante immagini di sussidiarietà sono oggi disponibili nella cultura politica dei Consigli regionali "uscenti". Il termine è utilizzato molto spesso : talvolta è usato come criterio "ordinatore" e "prioritario" (

Piemonte, Liguria, Emilia, Toscana, Molise) ; in altri approcci appare indicato come valore di buon governo insieme con criteri quali efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza, trasparenza, leale collaborazione.

In alcuni testi (Marche, Basilicata, Umbria) alla dimensione della sussidiarietà si saldano importanti precisazioni con prospettive quali la sussidiarietà tra le istituzioni (“verticale” e “orizzontale”) il policentrismo, la concertazione.

Non mancano testi o bozze (Lombardia) con sfumature di ambivalenza : ma anche testi davvero incoraggianti : vedi Puglia. Articolo 1.

Percorsi esemplari appaiono quelli che saldano la sussidiarietà all'articolazione della partecipazione sociale : indicativo , ad esempio, il Titolo VI del testo della Toscana.

- B) Gli Statuti regionali indicano poi in modo differenziato i raccordi con il sistema delle

autonomie locali : taluni testi si rifanno ai principi ormai consolidati derivati dalla legislazione di fine anni '90 (c.d. Leggi Bassanini, dal nome del Ministro che ne propose l'approvazione) , altri sembrano offrire mete e prospettive ancora più incisive, anche finalizzate ad evitare un rischio sempre in agguato : il “centralismo regionale” , che può essere lesivo del primato amministrativo riconosciuto – in termini costituzionali – alle autonomie locali . Un testo davvero promettente, per garantire prospettive di *governance interistituzionale* è ad, esempio, quello approvato dalle Marche. Per valutare i diversi approcci è poi opportuna la lettura comparata dello spazio disegnato nei singoli Statuti al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) , organo previsto dall'articolo 123 della Costituzione.

Alcuni CAL sembrano esser considerati luoghi di semplice consultazione , altri saranno (e talora già sono) luoghi di cooperazione rafforzata tra Consigli/Governi regionali e Autonomie Locali. Lettura suggerita : testi approvati in Abruzzo ed in Emilia Romagna.

Una nota non necessariamente da specialisti : le regioni approveranno le leggi ordinarie istitutive dei CAL in tempi differenti, e questo creerà qualche inevitabile problema nella valutazione del possibile “rendimento istituzionale” di questi organismi.

- C) Quasi tutti gli Statuti approvati (o in bozza) prevedono poi l'istituzione del Consiglio

Regionale dell'Economia e del Lavoro (CREL).

E' certamente un richiamo esplicito a quanto previsto dall'articolo 99 della Costituzione, e si pensa a questi organismi come spazi istituzionali di coprogettazione economica e sociale.

Taluni testi offrono anche ulteriori , interessanti ipotesi : si vedano le indicazioni fornite da Toscana, Abruzzo, Campania.

Un testo esemplare, anche per il Terzo Settore, è quello di Puglia , articolo 46 relativo alla Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale.

Naturalmente alle indicazioni statutarie vanno saldate la tempestiva approvazione delle leggi ordinarie di attuazione e, soprattutto, la sperimentazione delle buone pratiche di coprogettazione sociale. E' questo un terreno che appare decisivo anche per i possibili apporti della galassia dei soggetti del Terzo Settore alla qualità delle politiche pubbliche regionali.

- D) Tutti gli Statuti (approvati o in bozza) hanno dedicato alcune parti significative dei testi alle attività internazionali che vedono o vedranno protagonista *anche* la regione in questa sempre più centrale dimensione della nostra vita politica. Non si tratta certo delle parti più "scontate" degli statuti : si parla qui di innovazioni di rilievo , in linea con recenti innovazioni costituzionali (articolo 117) e legislative, che trovano nelle relazioni Regioni - Unione Europea uno dei fulcri del futuro (si pensi anche alla nuova stagione 2007 – 2013 dei fondi strutturali) → vedi www.calre.net. Alcuni testi paiono poi esemplari per saldare generali attività internazionali e comunitarie con prospettive rinnovate di cooperazione e di pace : indico i testi di Liguria (premessa),Toscana, Umbria, Campania, Puglia (articolo 1).
- E) Tutti gli Statuti consentono poi di immaginare ampi spazi, sia nelle premesse (principi generali) sia negli articolati all'iniziativa popolare diretta e non mediata attraverso le forme delle petizioni, delle istanze, della proposta legislativa supportata da raccolte di firma, dei referendum abrogativi, consultivi,confermativi. Anche in questo caso la lettura comparata dei testi è davvero utilissima, così come la verifica che sarà possibile fare circa il reale funzionamento di svariate Commissioni regionali di consultazione e sussidiarietà (sui più diversi ambiti : dalla famiglia alla partecipazione civica degli stranieri) pur indicate da numerosi testi. Uno spazio innovativo di cittadinanza attiva è, anche, la verifica sulla qualità (*ex ante – ex post*) della legislazione regionale : qui si possono sperimentare interessanti alleanze operative tra Consigli regionali, Pubblica Amministrazione e soggetti anche del Terzo Settore → progetto CA.PI.RE www.parlamentiregionali.it.

Naturalmente la nostra riflessione potrebbe proseguire su molti altri aspetti relativi all'effettivo funzionamento dei futuri consigli regionali : una abbondante pubblicistica (in particolare delle editrici Il Mulino, Giuffrè, Giappichelli, Cedam, Carocci, Maggioli) consente di continuare la ricerca. Approcci istituzionali assai qualificati (come il convegno organizzato il 3 marzo dalla Commissione bicamerale sulle questioni regionali) daranno ulteriori materiali. E' importante la passione degli specialisti, siano essi costituzionalisti o "addetti ai lavori". Ma, come sempre, a far la differenza sarà una competenza diffusa, civica e progettuale. In Italia c'è : viverla anche nelle politiche regionali è davvero uno spicchio di futuro.

Uno mille centomila sistemi di welfare

Di Massimo Campedelli

La situazione è di grande eterogeneità e asimmetria anche nei sistemi di welfare regionali. Propongo alcuni spunti di riflessione che esulano un po' dal tema.

Parto da uno spunto di Filippo Pizzolato sulla *coesione* che non è una semplice aggregazione di componenti sociali, ma è un compito che deve essere tradotto operativamente, oltre che sul piano costituzionale e normativo, e concretamente nella prassi delle istituzioni della comunità, e della comunità stessa che si rapporta e partecipa alle istituzioni. Mi pare che ci sia un nesso molto stretto tra consenso e partecipazione sulle forme democratiche e, parallelamente, sulla percezione e sulla sicurezza sociale, sul futuro possibile del proprio tenore di vita che in questo momento della riflessione non necessariamente significa del welfare così come viene fatto. Prendo spunto da una ricerca dell'Onp organismo delle nazioni unite che si occupa di sviluppo; è una ricerca dell'anno scorso sulla percezione della democrazia nei paesi dell'America latina. La sintesi della ricerca (voi sapete che non pochi paesi della America latina sono usciti dalla dittatura e da dittature molto crudeli) è: «se la democrazia non dà da mangiare, non dà sicurezza, tanto vale che ci sia la dittatura».

È chiaro che lì siamo in situazioni esasperate e gravi, ma prendo spunto da ciò per ragionare intorno a questo nodo. L'ipotesi è che esiste un nesso tra democrazia, sviluppo, welfare e, parallelamente, consolidamento della coesione sociale o, detto altrimenti, riduzione delle disuguaglianze.

Quando parliamo dei sistemi di welfare regionale non dimentichiamoci che sullo sfondo c'è anche questa questione, perché oggi le disuguaglianze ritornano, la forbice tra ricchi e poveri si allarga, il rischio di impoverimento, cioè di perdita del tenore di vita acquisito, aumenta, e dentro tutto questo c'è il fatto, che non possiamo dimenticare, che il consenso democratico è condizionato, soprattutto da parte di chi si trova nelle condizioni sociali più basse, dai mezzi di informazione di massa e da quanto questi mezzi trasmettono tutti i giorni. I dati sugli ascolti televisivi ce la dicono lunga: il 50% della media degli ascoltatori o non ha titoli di studio o li ha elementari.

Un ragionamento sulla democrazia e anche sulle possibilità di partecipazione nell'ambito delle istituzioni regionali, non può prescindere dalle nuove forme di stratificazione sociale e di disuguaglianze, dal momento che la qualità del welfare, sia quello effettivamente messo a disposizione, fruibile dai cittadini, sia quello percepito, incide non poco sulla disuguaglianza: nel senso che quello offerto dovrebbe ridurla, quello percepito a volte accentua i rancori. Tutto questo ha a che fare non tanto con il consenso di una formazione politica, ma con il riconoscimento delle istituzioni e delle forme di partecipazione. In questo senso il welfare è un fattore e un indicatore della democrazia reale possibile.

Da una indagine fatta dalla Associazione Nuovo Welfare, alla domanda *cosa è il welfare?* Il 50% degli intervistati non riesce a rispondere. Chi non riesce a rispondere, nella fascia più bassa della stratificazione sociale, arriva al 68%. In altri termini: chi vive più in una condizione di disagio, ha anche una visione più limitata dei sistemi di garanzia sociale, non ha, di conseguenza, un apprezzamento e un riconoscimento del valore di questi sistemi.

Ritorna qui un nodo fondamentale della teoria della cittadinanza, che si struttura intorno a tre variabili: la titolarità, la fruibilità e la competenza. Se non ho la competenza per poter agire i miei diritti e fruire di ciò che mi spetta, resto davvero tagliato fuori.

Per il rimanente degli intervistati, welfare significa per il 27% sanità, 15% scuola, 12% lavoro, 9% pensioni, 7% assistenza agli anziani. Tra Nord e Sud si invertono le proporzioni tra lavoro e assistenza agli anziani.

C'è un rapporto stretto tra democrazia e welfare dal punto di vista del principio della coesione sociale e della partecipazione, ma c'è anche un problema effettivo di riconoscimento, da parte dei soggetti reali, della visione di cui noi siamo portatori.

C'è un altro passaggio che emerge da questa indagine su cui vorrei porre l'attenzione: la fiducia sui livelli istituzionali.

Anche qui emerge che c'è un rapporto di fiducia inversamente proporzionale sulla scala della sussidiarietà verticale: il 48% dice che ha fiducia nello Stato, il 55% nella Regione, 51% nelle Province, 60% nei Comuni. Ma complessivamente, ritorna il discorso della stratificazione delle disuguaglianze: hanno meno fiducia i cittadini appartenenti allo strato sociale più basso. Anche questo è un elemento su cui riflettere.

Fin qui il nodo welfare-partecipazione-istituzioni regionali. Poi c'è l'altro spunto che riguarda la percezione che hanno i cittadini dei servizi di welfare: in questa indagine è stato chiesto di dare un voto ai servizi. Le domande erano oggettivamente imprecise: è stato chiesto cosa si pensasse dei servizi della propria Regione e non dei servizi di cui la Regione è responsabile.

Questi sono i voti sul dato nazionale, in una scala da 1 a 10: **scuola** prende 6,7 punti; **formazione professionale** 6,3; sanità 6,1; **supporto alle famiglie** 5,9; **aiuti per l'handicap** 6,1; **aiuti al disagio economico** 5,5; **assistenza agli anziani** 6,2.

Il dato che emerge, su cui incide molto la tradizione dei welfare regionali, è che le regioni si differenziano non poco. Abbiamo due regioni autonome, Valle d'Aosta e Trentino, che mediamente hanno tutti voti discreti (7). Poi abbiamo una area di regioni con sufficienza: Piemonte, Veneto, Toscana, Marche, Friuli, Emilia Romagna; e, infine, le insufficienti: Lazio, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Dunque fin qui abbiamo visto il welfare come pilastro di una partecipazione democratica, il welfare come visione condivisa o non condivisa, a volte neanche compresa, il welfare come sistema di servizi rispetto ai quali i cittadini danno un voto e si sentono più o meno appagati, riconosciuti, accettati.

Dall'altro versante, terzo passaggio, abbiamo quelli che sono gli elementi oggettivi dei sistemi di welfare con cui noi abbiamo a che fare.

Non c'è dubbio che profonde sono le differenze regionali anche sul lato dei bisogni, perché quando si parla di organizzazioni di sistemi di welfare bisogna fare i conti con quelli che sono i bisogni di quei territori: un conto è operare in una regione dove il

tasso di disoccupazione è al 14%, un conto è organizzare un servizio per l'impiego a Mantova dove, fino a due anni fa, c'era 1,7% di disoccupati.

Nel fare qualche esempio sulla differenziazione riprendo un percorso che ha iniziato la fondazione Zancan di cui dovrebbe uscire uno studio completo, un monitoraggio sui welfare regionali. Anche in questa ricerca abbiamo un punto di debolezza complessivo: quando noi oggi analizziamo questi dati dobbiamo tener presente che riguardano almeno due anni fa, è infatti praticamente impossibile fare un monitoraggio attento in tempo reale.

La prevalenza della **non autosufficienza**, tasso per 1000 abitanti, periodo 99/2000, varia dal 35 del Friuli al 70 della Calabria e Sicilia (si raddoppia). L'**Instabilità coniugale**, le famiglie, cioè, che non richiedono ma che spesso hanno più bisogno di welfare, va dal 7 della Calabria al 45 della Liguria. Ultra sessantacinquenni con pensione sociale, ovvero **povertà degli anziani**: dal 2% dell'Emilia Romagna al 9% della Sicilia. **Famiglie in difficoltà per accesso ai beni primari**, cioè che hanno bisogno di contributi per andare a fare la spesa: dal 2,5 in Val d'Aosta (e già è alto) al 26% della Sicilia. **Speranza di vita alla nascita**: i maschi nel dato medio nazionale 76,7 però si va da 75,3 della Campania al 78 per le Marche. Per le donne l'età media è di 82,9 anni che va da 81 della Campania a 84,5 delle Marche. Tre anni e mezzo non sono una cosa irrilevante.

Se poi ragioniamo sull'offerta, anche qui alcuni indicatori possono essere utili: **posti letto ospedalieri** su mille abitanti: gli ospedali pubblici hanno una media nazionale di 4,2 posti letto (comunque più bassa degli standard previsti che devono essere del 4,5), si va da 2,8 in Campania a 5,5 posti letto in Trentino. Se si considera i posti letto privati la media nazionale è 0,9 e va dallo 0,1 della Basilicata all'1,8 del Lazio.

Le persone assistite in **assistenza domiciliare** integrata (percentuale per mille abitanti) sono: in media nazionale 5,6, si va dal 2,5 della Calabria a 23/25 per il Friuli Venezia Giulia. I posti letto in residenze socio-assistenziali sono, in media 15,3, pochissimi in Sardegna e 48 per mille abitanti in Friuli Venezia Giulia.

Mi sembra utile riprendere uno studio che ha fatto l'Istituto Ricerche e Formazione delle Acli nel 2004, di Cristiano Caltabiano, che riassumeva quattro grandi tipologie di sistemi di welfare regionali nel nostro paese: welfare munifico (Val d'Aosta e Trentino), efficiente (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna), sottoppressione (Liguria, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Sardegna) (sottoppressione soprattutto per il problema della non autosufficienza degli anziani), e infine un welfare fragile, familista, dove non c'è un sistema di offerta adeguato e le famiglie devono arrangiarsi (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia).

Abbiamo ragionato sull'idea di welfare, sul rapporto tra welfare e democrazia, sulla percezione e visione del welfare e dei servizi fruiti dai cittadini, abbiamo visto alcuni indicatori sulla differenza dell'offerta.

C'è, infine, un altro capitolo di asimmetrie che riguarda i modelli gestionali della sanità che le regioni stanno tentando di mettere in atto negli ultimi anni.

Basta mettere a confronto Emilia Romagna, Lombardia, Marche e Toscana per vedere che il sistema sanitario lombardo sembra un altro mondo rispetto a quello toscano. Mentre nel sistema lombardo la regione, attraverso le Asl, si incarica fondamentalmente di favorire un mercato di domanda e di offerta controllato ma non

molto regolamentato, la regione Toscana ha una visione di integrazione, le Marche hanno invece fatto una unica Asl regionale che ha qualche problema di governance. La logica di mercato sta producendo una specie di paramonopolio privato (ad esempio il caso di Mantova dove lo stesso soggetto gestisce 2 fondazioni ospedaliere e altre strutture private).

Se si analizza la questione dei livelli essenziali di assistenza sociale, anche qui la situazione delle Regioni è molto diversa, ma c'è un dato: ci sono alcune regioni che hanno fatto passi importanti anche prima della 328, l'Umbria ad esempio; altre che con grande attenzione hanno evitato di cimentarsi su questo problema (la Lombardia). Il punto sta nella questione politica dei Lea. La differenza tra culture politiche nei Lea non incide più di tanto, perché tutti sono d'accordo sullo stabilirli. Il problema diventa il modo con cui si stabiliscono e la logica che ci sta dietro.

Il Terzo settore deve intervenire a livello regionale nella determinazione dei Lea nella logica della differenza di competenze e della sussidiarietà, dal momento che lo Stato non si incarica di queste questioni così importanti (perché i Lea dovrebbero essere stabiliti a livello centrale).

Il ruolo del Terzo Settore

Di Sergio Silvotti

Partirò da esperienze concrete per vedere cosa cerca il Terzo settore nel rapporto con le Regioni e a cosa serve, a cosa conviene una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, premettendo che una caratteristica del nostro ambiente è quella di guardare molto al fare. Questo può essere un vantaggio, ma c'è il rischio di stringere un po' troppo il campo visivo, di non allargare lo sguardo a quelle relazioni e a quelle possibilità che consentono un esercizio vero delle nostre funzioni.

Partendo da queste premesse io mi chiedo: di cosa stiamo parlando? Qual è l'oggetto della applicazione del principio di sussidiarietà?

Sono i beni e servizi costruiti da un produttore che è una organizzazione di Terzo settore, e quindi il Terzo settore è un fornitore, oppure stiamo parlando delle capacità che ci sono, diffuse nel tessuto sociale, di costruire risposte, di promuovere socialità?

Viste da un'altra prospettiva, le stesse due domande diventano: stiamo parlando dei servizi e dei loro produttori, oppure di risposte e del ruolo di connessione che il Terzo settore gioca tra chi vive il bisogno e chi ha le capacità di rispondere?.

A volte queste due non sono soggetti distinti, a volte noi scopriamo che nei bisogni ci sono le prime capacità di risposta. Capacità e bisogni non sono da vedere in una logica prettamente assistenziale.

Allora la scelta diventa tra due paradigmi a partire da queste due domande:

1. se affidarci ad un modello risarcitorio, per cui noi forniamo e costruiamo beni e servizi per questi risarcimenti;
2. un sistema che si interroga sul come allocare le risorse e come rimettere in circuito le risorse, e allora noi siamo attori di quel sistema.

Credo che la nostra scelta non può che essere la seconda: in Lombardia si parla delle Asl con funzioni di programmazione acquisto e controllo. Il Terzo settore in questi tre termini dove sta? In acquisto/controllo se ho solo un ruolo di produttore di beni e servizi.

Questo è come un onda che drena ogni possibilità di attivare disponibilità della popolazione e delle organizzazioni, perché è tutto in questo concetto di libertà di scegliere che viene fatto al cittadino. Uno sceglie il servizio come nello scaffale del supermercato, e chi confeziona gli scaffali non è il produttore.

Le organizzazioni di Terzo settore possono ritagliarsi questo ruolo oppure possono contribuire agli aspetti programmatori delle politiche. Ecco dove entra fino in fondo l'applicazione vera e necessaria del principio di sussidiarietà.

Si deve fare particolare attenzione alla terminologia: parlo di **risposte** e non di servizi e coesione sociale. Risposte perché a me non convince questa logica per la quale il sistema che si deve costruire nelle Regioni è un sistema fatto di servizi e interventi; i

servizi, da vocabolario, sono a fronte di un corrispettivo. Ora sia per una drammatica carenza di risorse economiche, sia perché il sistema non si può permettere di rispondere solo con servizi a corrispettivo, io devo poter parlare di risposte. Per il ruolo dei gruppi scout, ad esempio, si può dire che prestano un servizio ai ragazzi? O non è piuttosto una risposta ai bisogni educativi? È una cosa diversa, la risposta non necessariamente è a fronte di un corrispettivo. In Italia le risposte senza corrispettivo sono importantissime nel reggere il sistema dei bisogni sociali delle persone. Il meccanismo integrativo passa per mettere insieme queste due modalità, quelle delle risposte e dei servizi. E come si integrano? Se si deve integrare il sistema delle risposte con quello dei servizi e degli interventi, la sussidiarietà è il principio che meglio consente questa integrazione, e gli attori che possono farlo sono quelli del Terzo settore perché sono gli unici a poter attivare quelle disponibilità: le risposte sono fatte di disponibilità.

Un ultimo passaggio: mi trovo sempre più spesso a presentare dati sulla presenza del Terzo settore, sul numero dei volontari, e quando li presento la domanda che mi viene subito posta è: «si ma in tempo pieno quanto fa? Quanto si risparmia, quanto costano?» Le persone che mi chiedono questo stanno pensando ai servizi non alle risposte.

L'altro termine importante è **coesione**: per attivare le risposte noi sappiamo benissimo che dobbiamo passare per un processo di rafforzamento della coesione sociale che ha sicuramente la dimensione di riduzione delle disuguaglianze, ma ha anche un altro valore, ovvero della riproduzione dei legami sociali. Una società coesa è dove vigono anche i meccanismi di promozione sociale, ovvero di riproduzione delle relazioni sociali, ovvero di capacità di attivare relazioni che producono a loro volta relazioni. Dobbiamo passare da quel principio per costruire le risposte.

E questo tipo di ruolo si può esercitare, a parer mio, solo a livello comunale, perché la prossimità e la possibilità di sperimentare queste pratiche sono tutt'uno con una applicazione effettiva del principio di coesione.

Mi piace la definizione che si dava di sussidiarietà come riconoscimento della complessità, e il nodo e l'intreccio dove si incontrano sussidiarietà verticale e orizzontale non può che essere il Comune: è a livello municipale che gli attori possono giocare un ruolo effettivo e non formale.

Può essere interessante leggere come viene interpretato il termine sussidiarietà nel progetto di legge della Lombardia, che, non a caso, non è inserito nello statuto. Il concetto di sussidiarietà viene citato in un comma di un articolo. Il resto parla del rapporto tra la Regione e le Autonomie locali, cercando di usare la sussidiarietà come uno strumento nelle mani della Regione per controllare l'operato dei Comuni. Se il rapporto è tra una autorità sola e il cittadino in una Regione che ha nove milioni di abitanti, senza mediazioni, dove quella applicazione effettiva del principio di solidarietà avverrà coinvolgendo le autonomie sociali?

Conclusioni

di Edoardo Patriarca e Giampiero Rasimelli

Nel percorso del Forum ci siamo accostati più volte all'esigenza effettiva di costruire un gruppo di lavoro che ragionasse sui temi affrontati in questo seminario. Una iniziativa che fosse in grado di lanciare momenti di riflessione per costruire una cultura condivisa del Terzo settore, una cultura del welfare e della democrazia. Ci pare che sia assolutamente concreta oggi la possibilità di riavviare un percorso di riflessione che condizioni l'agenda del dibattito politico culturale del nostro paese.

Siamo nati come scommessa collettiva nel momento in cui si è aperto positivamente il dibattito sul welfare; oggi invece viviamo una stagione segnata dal fallimento delle ricette date all'innovazione di settore. Nei prossimi mesi sarà necessario rinnovare, intorno a questi temi per noi costitutivi e unificanti, una rinnovata convergenza. Siamo usciti solo da pochi mesi da una disputa sul bipolarismo sociale che ha rappresentato un rischio per la vita del Forum, nei prossimi mesi forse attraverseremo altre giornate dolorose di confronto opaco sui contenuti che ci uniscono. I temi di questo seminario descrivono la conclusione di una fase, vi sono le condizioni per costruire un tessuto unitario su un nuovo capitolo.

Siamo ormai giunti ad un fallimento della prospettiva federalista proposta dall'attuale maggioranza; ma la nostra scommessa rimane intatta, essa si misura sui termini *sussidiarietà* e *federalismo* (nel nostro manifesto costitutivo già si parlava di federalismo municipale) e sul ruolo del pubblico. In questi anni più volte abbiamo individuato nel rapporto pubblico privato lo snodo su cui praticare l'innovazione; abbiamo usato con convinzione il termine *privato sociale*, ma forse oggi possiamo compiere un passo avanti e parlare di *pubblico sociale*. Ma questo passaggio ha senso solo se si esce dal falso binomio più-statalismo meno-statalismo e si apre una discussione seria sul ruolo che il "pubblico" dovrà svolgere nei prossimi decenni.

Oggi molti dei paradigmi culturali riferiti all'individualismo e al mercato come unico motore dello sviluppo si sono esauriti mostrando il fallimento delle politiche che vi hanno fatto riferimento. Occorre che la nostra cultura diventi proposta politica: da qui il lancio della coalizione pro-welfare con il sindacato confederale e le autonomie locali, una grande mobilitazione culturale e politica che ci vedrà impegnati nei prossimi mesi. Abbiamo davanti a noi l'appuntamento delle elezioni regionali, gli statuti non ancora approvati, e presto si aprirà la lunga campagna politica che ci porterà alle elezioni politiche del 2006: dobbiamo al più presto costruire un pacchetto di proposte per condizionare i programmi delle coalizioni. Sarà il tema conduttore dei prossimi mesi: questo seminario svolto in collaborazione con Acli avvia la convocazione permanente degli stati generali del terzo settore, per costruire una piattaforma programmatica impegnativa e innovativa, fedele ai valori iscritti nella Carta Costituzionale della Repubblica.

Forum del Terzo Settore
Via di Pietra, 84 – 00186 Roma
Tel. 06 69799645 – fax 06 69923600
www.forumterzosettore.it

Redazione a cura di Valentina Fontanella
ECO – progettiamo comunicazione
www.eco-comunicazione.it