



Regione Lombardia

Laboratorio sull'innovazione responsabile della Pubblica Amministrazione

- il caso di Regione Lombardia -

Milano, febbraio 2008

di

Nicola Maria Sanese

Segretario Generale di Regione Lombardia

1. In quale contesto storico e istituzionale nascono le Regioni

In Europa

Dal dopoguerra iniziano i **primi processi di decentralizzazione**.

Dal 1970 in poi in buona parte dell'Europa si **diffonde il modello Regionale**. Inizia il protagonismo delle Regioni a potere legislativo

- **Germania**: fin dalla sua prima Costituzione ci sono elenchi di materie per cui finché lo Stato tace, agiscono i Laender; se c'è necessità interviene il livello superiore, cioè lo Stato.

Nel 1992 il modello tedesco evolve ulteriormente: in una riforma costituzionale viene lasciato alle Regioni più spazio per legiferare anche in modo differenziato. Da questo momento l'intervento dello Stato non deve più essere orientato all'uniformità.

- **Spagna**: c'è il regionalismo differenziato contrattato; le singole autonomie contrattano con lo Stato centrale le funzioni che vogliono. La Spagna non ha codificato la sussidiarietà perché con questo modello non ne ha bisogno.
- **Belgio**: nel 1980 inizia il processo di regionalizzazione. Nel 1993 prende vita la Riforma Federale
- **Regno Unito**: nel 1998 si attua la devoluzione
- **Francia**: nel 2000 si avvia il processo di Regionalizzazione.

Con la L. 2004-809 riorganizza le funzioni del territorio; introduce la valutazione delle politiche locali sia ex ante, sia ex post. Nel 2003 introduce il principio di sussidiarietà: le competenze (amministrative) appartenenti allo Stato possono essere esplicitate a livello più vicino al cittadino.

Con l'avvicinarsi del nuovo secolo, i sistemi territoriali divengono nodi rilevanti delle dinamiche economiche e sociali globali:

- perché a livello locale si evidenziano i vantaggi competitivi sia a livello di processi di conoscenze sia a livello di caratteristiche sociali, culturali, identitarie;
- perché alla scala territoriale regionale si rendono disponibili molti beni pubblici e fattori di contesto che attraggono persone e investimenti;
- perché a livello locale vengono sistematizzate relazioni fiduciarie, di scambio e di coesione comunitaria.

In Italia

Inserite dai padri costituenti nella Costituzione del 1948:

- **Art 5 Costituzione** "L'Italia è uno Stato unitario e indivisibile che riconosce e promuove le autonomie locali"

Sono istituite solo nel 1970:

- **L. 281/70**: istituzione delle Regioni
Le Regioni si ponevano, fin da allora, come un momento essenziale della riforma generale dello Stato e si collocavano nella prospettiva costituzionale dello Stato comunitario, che contrastava con quella dello Stato accentratore e burocratico, dimostrandosi inadatto a risolvere i reali problemi della società nazionale.

E iniziano un percorso di riforma e di reale protagonismo in Italia solo da metà degli anni '90:

- **Legge 59/97 di riforma della Pubblica Amministrazione**
- **Nuovo Titolo V del 2001**
art.114: *"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. (...)"*
Art. 116 *"(...)Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.."*
Art. 117 *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. (...)"*
Art. 118 *"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. (...)"*
Art. 119 *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. (...)"*

2. L'evoluzione di Regione Lombardia

Il sigillo della sussidiarietà

- Il rinnovamento e la riforma della pubblica amministrazione hanno rappresentato uno dei nodi fondamentali attorno a cui Regione Lombardia ha lavorato in questi anni di governo.
- Un processo di riforma guidato da tre presupposti fondamentali:
 - **Sussidiarietà**: concezione antropologica che ha caratterizzato la VI legislatura e principio che ci ha permesso di restituire sovranità al cittadino

"Un potere centrale, per quanto lo si possa immaginare civile e sapiente, non può abbracciare da solo tutti i particolari della vita di un gran popolo; non lo può perché un simile lavoro eccede le forze umane. Quando vuole creare e far funzionare, con le sue sole forze, tanti elementi disparati, o si contenta di un risultato molto incompleto, o si esaurisce in inutili sforzi". Alexis de Tocqueville, "La democrazia in America"

- **Capovolgimento della concezione dell'istituzione:** non è più il cittadino che si deve adattare ai tempi e ai modi della burocrazia, ma è la burocrazia che modella il proprio funzionamento sulle reali esigenze del cittadino.
- 3 linee direttrici:
 1. **Efficienza :** il diritto dei cittadini di ricevere un servizio puntuale ed efficiente da parte della Pubblica Amministrazione.
 2. **Liberazione da:** la necessità di sburocratizzare e semplificare gli atti per mantenere la competitività del sistema economico lombardo.
 3. **Libertà di:** la volontà di costruire un rapporto nuovo tra Regione e società civile, improntato alla centralità e all'autonomia di quest'ultima rispetto alla prima.
- Questi tre presupposti ci hanno spinto, giorno dopo giorno, ad inaugurare **un nuovo modello di Ente pubblico.**
 - capovolgimento totale di prospettiva **da un'istituzione chiusa in se stessa ad un'istituzione che si mette in funzione del protagonismo della persona e dei corpi sociali.**
Una Regione che non esiste in se stessa guarda costantemente alle dinamiche della realtà ed è in grado di leggere e di confrontarsi con le istanze, i bisogni, le energie che emergono.
 - Mettendo **il sigillo della sussidiarietà** all'azione regionale, fin dal 1995, si è intrapresa una direzione impegnativa, profonda e lungimirante di trasformazione, che va bene al di là di un ammodernamento o di un recupero di efficienza.
 - **Sussidiarietà non solo come principio ordinatore di rapporti interistituzionali, ma più profondamente come restituzione di sovranità alla persona e al popolo.** Regione Lombardia ha dunque operato questo capovolgimento contro l'autoreferenzialità.
 - Siamo stati dei pionieri nel portare avanti una **"rivoluzione"** che percorreva quello che i cittadini desideravano.

Dal documento politico programmatico VIII legislatura *"ciascuno deve poter avere accesso alle opportunità, ai servizi e ai benefici del sistema e deve potere avere un ruolo per contribuire alla costruzione del bene comune".*

Concezione antropologica della libertà e della solidarietà

- La sussidiarietà è sostenuta da una **concezione antropologica della libertà e della solidarietà** come pilastri di una società che mette al centro la persona, la famiglia, i corpi intermedi esaltando la loro responsabilità.
- Puntare alla libertà e responsabilità è l'unico modo per **generare fiducia**, per costruire una politica fondata sulla fiducia nelle persone, di contro a una mentalità attuale e a una tradizione storica che vanno in senso opposto.
- Il pensiero moderno ha concepito infatti la politica e, quindi, lo **Stato come arbitro di un conflitto**. Si parte da una sostanziale sfiducia: **l'uomo è portatore di un interesse particolare** che va **"conciliato"** e **"addomesticato"**, perché **potenzialmente in conflitto con il bene comune**.
- Noi partiamo invece dalla fiducia: **l'uomo ha in sé un desiderio di costruzione e di iniziativa, che per sua natura intrinseca è positivo**, non in conflitto con il bene comune. **Il bene comune, anzi, è l'insieme delle condizioni che permettono a quel desiderio di compiersi, di esprimersi.**

Tappe storiche di Regione Lombardia

Dalla VI alla VII legislatura Da Ente di gestione a Ente di Governo.

Dalla VII alla VIII: ruolo del governo: nuova statualità; unità sistema allargato

3. Gli strumenti del cambiamento:

1. Valorizzazione del capitale umano

Le risorse umane sono state la nostra preoccupazione prevalente per poter raggiungere l'obiettivo di creazione di una "nuova" Regione.

I primi grandi cambiamenti sono stati fatti:

- lavorando con chi c'era;
- separando la politica dalla gestione;
- investendo molto sul ruolo manageriale.

Dati questi presupposti abbiamo agito fin dal '95 in 3 direzioni:

○ Creazione di una cultura condivisa

Abbiamo promosso un processo di responsabilizzazione e di cambiamento di mentalità all'interno della nostra amministrazione. L'elaborazione condivisa di una **Carta dei principi** ispiratori della RL rappresenta uno dei frutti concreti di questo processo di consapevolezza.

○ Incentivo alla meritocrazia

- Con la **legge regionale 16/96** di organizzazione abbiamo introdotto criteri innovativi per la Pubblica Amministrazione come la retribuzione di risultato, la valutazione sugli obiettivi raggiunti, la possibilità di inserire dirigenti esterni con contratto a tempo determinato, ecc.
- **Abbiamo inserito la valutazione dei dirigenti nel 1997**, all'inizio della VI Legislatura. Di poco successivi sono i sistemi di valutazione per i "quadri" ed il personale del comparto.
- **Da allora, la retribuzione dei dirigenti ha una rilevante componente "variabile", pari al 20%** della retribuzione totale. **Per i quadri la componente variabile scende al 9%** (a causa di rigidità introdotte dalla contrattazione nazionale). Questo sistema capace di premiare la meritocrazia ci ha permesso di raggiungere fin da subito risultati significativi e di ricevere riconoscimenti anche dalla Corte dei Conti.

○ La formazione

La formazione rappresenta una leva strategica indispensabile per favorire il cambiamento. Abbiamo investito molto sulle risorse umane

- Per la riqualificazione dei quadri dirigenti ai livelli più alti dell'amministrazione abbiamo deciso di creare una **Scuola Superiore di Alta Amministrazione** destinata a sfornare ogni anno una ventina di alti dirigenti adeguatamente formati per poter ricoprire ruoli apicali.
- **Per tutto il personale regionale abbiamo incrementato percorsi di formazione** a vari livelli e con diverse metodologie puntando ad uno sviluppo della professionalità e delle competenze.

2. Programmazione e Controllo

- **La creazione del Programma Regionale di Sviluppo ha sostituito l'inefficiente criterio della pianificazione centralista** con una metodologia innovativa, quella della programmazione strategica per progetti, basata sul criterio **dell'intersettorialità**, l'utilizzo degli strumenti del project management e il coinvolgimento nella progettazione del più ampio numero di soggetti sociali ed istituzionali e la verifica dei risultati conseguiti.

- A questo impianto programmatico abbiamo allineato l'allocazione delle risorse in bilancio, in base agli obiettivi.
- Il controllo strategico garantisce poi la congruenza e adeguatezza delle scelte valutando, insieme all'economicità ed efficienza, l'efficacia delle politiche.

3. Partenariato

- Nella programmazione siamo passati dal metodo *top-down* (dall'alto in basso) a quello *bottom-up* (dal basso verso l'alto). Questo significa anche coniugare programmazione e territorio utilizzando strumenti di partenariato.
- È ancora un'attuazione della sussidiarietà nel riconoscimento dell'Ente pubblico come attore paritario - rispetto a soggetti del privato, del terzo settore e privato sociale, delle reti informali e familiari - con la responsabilità specifica di dar vita ad un quadro di confronto, di condivisione di obiettivi, di raggiungimento cooperativo di risultati per il bene comune.
- Il metodo del partenariato si è anzitutto tradotto in strumenti di confronto (in Lombardia, la Conferenza delle Autonomie, il Patto per lo Sviluppo, I Tavoli Territoriali di Confronto), ma si è soprattutto concretizzato in risultati concreti, che non avrebbero potuto esser raggiunti senza la piena condivisione delle scelte da parte di tutti gli attori coinvolti.

4. Comunicazione

- Nella nostra cultura "fare" e "far sapere" sono strettamente legati.
- La comunicazione è una delle nostre priorità sia all'interno per favorire un metodo di lavoro trasversale sia all'esterno per aumentare la trasparenza e per far conoscere servizi, strumenti e opportunità.

5. Trasversalità/Semplificazione

La rivoluzione della VII Legislatura è stata quella delle funzioni trasversali. Oggi la trasversalità rappresenta una modalità di lavoro affermata e riconosciuta.

Semplificazione

- normativa: ci siamo posti l'ambizioso obiettivo di arrivare a 99 leggi vigenti (oggi ne abbiamo ancora più di 600. Dal 1995 ne abbiamo abrogate oltre 1000). Meno leggi e più testi unici significa maggiore chiarezza e trasparenza verso cittadini e imprese.
- burocratica: abbiamo tagliato i milioni di giornate impiegate, che ogni anno vengono perse dagli imprenditori in procedure burocratiche inutili, liberando i uffici pubblici che possono così dedicarsi ad attività di controllo e monitoraggio.
- Di funzionamento: siamo la Regione che proporzionalmente alla popolazione ha il minor numero di dipendenti (lo 0,33 ogni 1.000 abitanti). Nel campo della spesa corrente improduttiva la Lombardia ha la percentuale più bassa d'Italia, pari al 14% del bilancio complessivo. Le altre Regioni sono intorno al 20%, lo Stato intorno al 24%.

6. Il Sistema delle Conoscenze

Un vero ente di Governo deve conoscere per governare. Per questo abbiamo investito molto nella costruzione di un sistema di conoscenze che:

- promuovesse la creazione e condivisione di conoscenze coinvolgendo in modo trasversale persone e funzioni
- facilitasse la diffusione e fruizione delle conoscenze prodotte all'interno e all'esterno del sistema allargato

- patrimonializzasse le conoscenze facendo emergere e condividendo quelle implicite

7. **Sistemi informativi, nuove tecnologie**, in funzione di più semplificazione, efficienza, trasversalità.
Es delle CRS/SISS

Le 5 C che guidano costantemente l'azione di RL

1. conoscenza
2. coinvolgimento
3. collegialità
4. contestualità
5. concretezza

4. Le Forme di sussidiarietà

1.4 Modelli di sussidiarietà orizzontale:

- a. **Outsourcing**: non è vera e propria sussidiarietà, ma una semplice esternalizzazione di servizi
Esempi:
 - Coop. Soc. che svolgono la fornitura di servizi scolastici (scuolabus, pre-scuola, mensa, doposcuola)
 - Coop. soc. che svolgono servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI)
- b. **Sussidiarietà per progetti**: i soggetti vengono invitati a proporre progetti e servizi su bandi impostati dall'ente pubblico. Le leve strategiche dell'intervento pubblico restano in mano al soggetto pubblico che decide gli stanziamenti e seleziona i progetti in base ai suoi criteri.
Es lombardi: la Legge sulla Famiglia o quella sui nidi
- c. **Valorizzazione dei soggetti**: L'ente pubblico valorizza l'autonoma attività dei soggetti della società civile
Es lombardo: la Legge sugli Oratori
- d. **Modello Accredimento voucher, buoni** ecc: E' il modello di sussidiarietà compiuta che esalta la libertà di scelta all'interno di una selezione di soggetti pubblici e privati accreditati, minimizzando l'intermediazione burocratica. Prevede un ruolo dell'ente pubblico che si sposta dalla gestione diretta alla regolazione e al controllo della qualità.

5. Le Politiche

Il merito che Regione Lombardia ha è quello di **ridare evidenza al nesso storico tra prassi e sussidiarietà**, tra tradizione e istituzioni. Un nesso che l'egemonia statalista ha fatto dimenticare.

Esempi:

1. **Sanità e politiche sociali**

Attraverso la riforma sanitaria e il nuovo Piano sociosanitario, abbiamo avviato un percorso serio verso un **modello di welfare plurale realmente innovativo**, conseguendo risultati significativi in termini di qualità e di possibilità reale di scelta da parte del cittadino.

Con la **Legge sulla famiglia** abbiamo riaffermato la centralità positiva di questo soggetto.

2. *Formazione, lavoro, impresa, cultura*

• **Riforma del Mercato del lavoro (l.r. 22/2006)**

La legge regionale di riforma del mercato del lavoro disegna **un nuovo modello, un nuovo ruolo del soggetto pubblico** e rompe una rigidità storica del mercato del lavoro consentendo

- di avere **più soggetti capaci di erogare efficacemente e gratuitamente servizi per il lavoro**, siano essi pubblici e privati, con un adeguato sistema di accreditamento;
- di verificare **la qualità e l'efficacia di tali servizi e di premiare o penalizzare la loro capacità di raggiungere risultati**;
- di attuare **specifiche ed efficaci politiche attive del lavoro**, contrastando il lavoro irregolare e tutelando i lavoratori atipici, favorendo l'inserimento dei diversamente abili o svantaggiati e accompagnando la soluzione delle crisi occupazionali.
- di avere **incentivi dedicati ai laureati ancora in cerca di occupazione** per specializzarsi presso le imprese, con percorsi dedicati a ricerca e innovazione.
- di far diventare la **leva formativa una parte integrante dei servizi al mercato del lavoro**.

• **Riforma del sistema educativo di istruzione e formazione**

I principali elementi di innovazione introdotti

- **Libertà di scelta e parità tra scuole statali e non statali** grazie a un sistema misto statale-privato imperniato sulla sussidiarietà tra livello del governo e offerta dei servizi. L'allievo e la sua famiglia saranno portatori di una **dote**, di un finanziamento che potranno spendere all'interno di un sistema di scuole accreditate dalla Regione per garantire la qualità dei servizi, la professionalità degli insegnanti, l'adeguatezza di strutture e attrezzature.
- **Completa autonomia** della rete dei soggetti erogatori e sistema di valutazione, con un Valutatore indipendente. La valutazione non solo è l'evidente e necessario contraltare dell'autonomia, ma ne costituisce pure un ulteriore volano.
- **Alleanza tra scuola e sistema produttivo** L'istruzione professionale del sistema regionale collega il luogo dove si produce conoscenza con il luogo dove la conoscenza produce.
- **Certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi**, con una trasparenza e spendibilità delle competenze acquisite.

3. *Nei servizi di pubblica utilità, nelle politiche per la sicurezza, nel governo del territorio ecc.* si è visto un impianto innovativo sia a livello di normativa sia a livello di governance perché al centro abbiamo messo il cittadino e non l'istituzione.

6. Le sfide che abbiamo oggi in corso

1. Nuova statualità

L'art. 116 comma 3 della Costituzione apre la possibilità di un regionalismo differenziato come forma matura dell'unità nazionale. Non la semplice richiesta di maggiore autonomia regionale, attraverso uno spostamento automatico di singole materie. È in gioco invece la ridefinizione dell'ordinamento e dei suoi strumenti. Verso l'alto e verso il basso.

○ Sussidiarietà verso l'alto

La richiesta di un aumento della funzione di governo regionale attraverso la proposta lombarda di una discussione su alcune materie è concepita come strumento di governo e partecipazione in ambiti e su problemi. La tematica ambientale, piuttosto che la gestione dei

beni culturali, a titolo esemplificativo, sono questioni che per loro natura insistono direttamente su dinamiche di trasformazione delle funzioni dei territori.

o Sussidiarietà verso il basso

Gli enti locali, anche e soprattutto in un contesto articolato come la Lombardia, vanno resi protagonisti non più solo della risposta alla domanda locale, ma compartecipi delle prospettive di insieme di sviluppo di territori più ampi.

2. Autonomia del civile

o quasi mercati: dove agenti pubblici e privati non profit possano concorrere in condizione di parità allo svolgimento di «attività di interesse generale», sotto il controllo pubblico sulle prestazioni erogate.

o evoluzione del partenariato

i. comitati strategici

ii. sostegno alla progettualità del civile

o strumenti finanziari per dare autonomia al civile:

i. voucher buoni dote.....

ii. altri strumenti finanziari capaci di dare autonomia al privato che merita (oggi, con la modalità dei bandi, finanziamo veramente i migliori a fare le cose o finanziamo chi sa fare meglio i bandi? Dobbiamo trovare modi reali per finanziare chi fa meglio)

3. Crescita del ruolo statale di controllo e di sussidio

o Promuovere la sussidiarietà non significa solo fare un passo indietro a fronte di chi conosce i bisogni e li soddisfa, ma anche **intervenire direttamente perché la società civile e le pubbliche amministrazioni più prossime all'utente imparino a sviluppare una loro progettualità.**

o Questo presuppone una grande capacità di coinvolgimento degli attori istituzionali e non presenti sul territorio, ma anche una **costante attenzione all'essenziale funzione di controllo.** Il controllo **non rappresenta una sfiducia nei confronti della società**; è un **diritto di chi governa** i processi ed è **una garanzia per chi usufruisce dei servizi.**

o Regione Lombardia ha già istituito un **sistema integrato** alla cui base vi sono il **controllo strategico, quello di gestione, quello di legittimità/ regolarità, e la procedura di audit** capaci di assicurare nel contempo efficienza e rispetto della legalità.

Esempi

1. Il Comitato dei controlli

2. Il referente unico per le segnalazioni all'OLAF

3. Auditing interno

4. Valutatore indipendente, introdotto nella legge regionale su istruzione e formazione.

5. Allargare l'esperienza lombarda. Non vogliamo tenere per noi l'esperienza che abbiamo fatto, ma – se interessa- metterla a disposizione di tutte quelle Pubbliche Amministrazioni che vogliono rischiare un modello di governo sussidiario e responsabile.

Dobbiamo perciò essere capaci di dialogo e di convincimento, sia con le amministrazioni, sia con i cittadini. Il consenso è fondamentale. Bisogna spiegare, perché la gente capisca e condivida i. E nello stesso tempo occorre essere qualche passo in avanti, per trascinare e guidare.

Bibliografia

Careri M. & Cattaneo R. (1999) *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Bari, Editori Laterza.

IRER- Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia & IREF Istituto Regionale Lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica (2007) *Una regione che non esiste in se stessa. Capire e consolidare un governo per le persone, le famiglie, le imprese, le istituzioni*. Quaderno di ricerca e formazione n° 1, Milano, Guerini e Associati.

IRER- Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia & IREF Istituto Regionale Lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica (2007) *Una regione che non esiste in se stessa*. Quaderno di ricerca e formazione n° 2, Milano, Guerini e Associati. – in uscita

Sinatra A. & Alberti F. (2005) (a cura di) *Cambiamento strategico e legittimazione istituzionale – Il caso di Regione Lombardia*, Milano, Guerini e Associati

IRER- Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (2005), *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo – 10 anni di esperienze*, consultabile in <http://www.rapportoirer2005.it/prefazione/>

Regione Lombardia, *Documento Politico Programmatico* - prime 10 pagine