La Pubblica Amministrazione Locale nel contesto del *multilevel government*

di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini

1. Il quadro generale

L'idea di prospettare e tratteggiare nelle sue linee generali, tramite un'indagine sul campo e tramite interviste a singoli attori, l'applicazione pratica del principio di sussidiarietà oggi nel contesto dell'Amministrazione del nostro Paese, può forse apparire troppo ambiziosa a chi abbia presente l'ampio raggio di azione del principio ma anche la complessità e la diversificazione dell'apparato amministrativo statale, regionale e locale. Essa tuttavia non manca di fondamento, soprattutto in ragione del fatto che non sempre sia le riflessioni sul senso della sussidiarietà sia i progetti di riforma dell'Amministrazione hanno avuto la forza propulsiva per misurarsi con l'esperienza, fosse anche con una parte ridotta dell'esperienza, che viene fatta oggi dentro gli apparati. In altre parole, quello che qui si conclude è un tentativo, cosciente di essere tale e di essere, conseguentemente, circoscritto, di aprire una finestra su un panorama ben più ampio, che però si desidera osservare e analizzare per quello che è e non solo per quello che si ritiene debba essere.

Coerentemente con la premessa, le osservazioni che seguono non pretendono di esaurire le problematiche affrontate, ma si limitano a offrire una chiave di lettura di quanto emerge dal Rapporto nel suo complesso, visto il contesto e il momento storico in cui esso si inserisce.

Se il momento storico è particolare, per la crisi economica che ha investito il pianeta nell'ultimo anno – crisi che ha costretto il settore pubblico a un rinnovato impegno a sostegno delle filiere in difficoltà – il contesto generale è caratterizzato da un movimento di riforma che ha radici risalenti: decentrare, semplificare, privatizzare sono le parole d'ordine che hanno connotato le politiche e la legislazione sulla Pubblica Amministrazione a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso. Questo movimento riformatore ha certamente prodotto in questi anni

effetti positivi, come risulta anche dalla presente ricerca – la quale non ha mancato di documentare una forte consapevolezza degli intervistati rispetto all'importanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità che, secondo l'analisi fatta, verrebbero ampiamente applicati. Lo stesso può dirsi per il principio di sussidiarietà, anch'esso importante per l'azione amministrativa, un principio la cui conoscenza si va diffondendo e approfondendo parallelamente a una nuova sensibilità dell'Amministrazione nei confronti di quelle porzioni della società civile su cui essa esercita il suo potere.

Nel complesso, la prima parte del Rapporto mostra che siamo in presenza di un segmento dell'Amministrazione – i funzionari comunali attivi nel settore del welfare locale – la cui sensibilità sussidiaria è crescente, anche a motivo di una legislazione in materia che, emanata nel 2000, ha certamente contribuito a forgiare tale sensibilità. Analoga attitudine è stata riscontrata nella seconda parte del Rapporto: qui nessuno ha mostrato dubbi sulla bontà del principio e molti hanno documentato tramite *best practices* che esso è anche concretamente praticato. Il livello comunale sembra dunque essere coinvolto in modo assai ampio con l'attuazione del principio, e non solo nel settore del welfare. Gli altri livelli di governo, benché assai meno profondamente indagati, non sembrano discostarsi da quanto rilevato a livello comunale; questo è particolarmente vero per la Regione, che i cittadini percepiscono come Ente sussidiario, analogamente al Comune, nella misura in cui essa si attiva, tramite l'applicazione del principio di sussidiarietà nella forma del *favor* per la libertà di scelta, a creare riferimenti normativi innovativi e modalità aperte di produzione e gestione dei beni sociali. Nel welfare, infatti, le scelte regionali si rivelano particolarmente importanti, essendo il livello regionale quello a cui compete, per scelta costituzionale, l'organizzazione delle strutture deputate a produrre salute, istruzione, supporto al lavoro, servizi sociali; se questo avviene secondo le modalità classiche, in cui il settore pubblico resta al centro e il privato è coinvolto al solo scopo di supplire alle carenze del primo, nulla avviene. Se invece si “prova” a ragionare di sussidiarietà e a favorire la libertà di scelta creando situazioni di competizione virtuosa tra Enti pubblici e privati, profit e non profit, allora la dimensione più innovativa della sussidiarietà può farsi largo ed essere incrementata.

Alle Regioni spetta quindi progettare, ordinare e coordinare gli interventi, nell'esercizio delle funzioni legislative e regolamentari che

vengono loro attribuite dalla Costituzione e nel rispetto della legislazione statale che stabilisce i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; tali interventi vengono attuati in sede locale e saranno tanto più orientati alla sussidiarietà quanto più le Regioni saranno state in grado di individuare modalità innovative e integrate di produrre i beni necessari a fare del *welfare state* una struttura efficace e coerente con i bisogni dei cittadini trasformandolo così in una vera e propria *welfare society*.

2. *Che cosa si è visto in concreto?*

Potremmo allora dire che il Rapporto, nel suo complesso, parla di sussidiarietà “localizzata” senza però limitarsi al welfare locale; in filigrana appare il volto complessivo dell’Amministrazione oggi, in tutti i livelli di cui essa si articola, un volto che non sembra così arcigno come la vulgata sull’Amministrazione sembra riproporre. È una PA che sta facendo dell’azione efficace, efficiente ed economicamente sostenibile un suo punto di lavoro. E, tra i principi che governano la sua azione, si pone a pieno titolo anche il principio di sussidiarietà, non generico ma “competente”, nel senso che quando la PA parla di sussidiarietà sa quello che dice (responsabilità, approccio orientato ai cittadini, cooperazione pubblico-privato, partecipazione attiva dei cittadini, disponibilità a lasciare che altri facciano), in ciò favorita da un diffondersi della cultura della sussidiarietà e da impianti normativi che non la ostacolano.

Gli intervistati non solo sanno quello che dicono quando parlano di sussidiarietà; sembra anche che essi comincino a “farla” (quando poi non si sia di fronte a casi emblematici, come la Lombardia, in cui questo “fare” data da più di un decennio): ci si distanzia da una visione basata sulla mera legalità e sul rispetto formale, rigido, delle competenze per creare reti, connessioni, interazioni tra livelli di governo e tra pubblico e privato, soprattutto se l’Ente ha la dimensione organizzativa che gli permette di farlo, è orientato ai cittadini-utenti, valuta ecc. Ne esce un quadro che potremmo definire “ad alto tasso di sussidiarietà” che paga; i vantaggi, pur in un’epoca di forte contrazione dei bilanci pubblici, sono chiaramente percepibili e percepiti, soprattutto dall’Amministrazione, che riporta come le politiche sussidiarie possono forse non essere le più economiche ma sono senz’altro quelle che consentono

di rispondere meglio alla domanda di servizi posta dalla collettività. E, ancora, si percepisce – caso per caso – come politiche sussidiarie siano anche politiche efficaci.

In generale, si può dire che si tratta di una PA che sembra valorizzare l'innovazione, sapendo che per essere efficace la sua azione deve essere orientata a costruire sistemi informativi adeguati, che migliorino anche la sua capacità di valutazione delle proprie politiche e dei propri interventi, ma che non disdegna le innovazioni legislative fatte nel passato quali la legge sul procedimento amministrativo, che è stata un importante fatto di razionalizzazione della propria azione e che ha “aperto” la burocrazia alle domande del grande pubblico (diritto di accesso, uffici di relazione con il pubblico, carte dei servizi ecc.).

3. I punti di lavoro e di sviluppo del principio

Non che il cammino della sussidiarietà si possa definire come interamente compiuto. Su questo si è insistito molto nel Rapporto, sia nella rilevazione quantitativa sia nelle interviste e nei commenti alle stesse. E, invero, nonostante gli elementi positivi rilevati, vi sono ancora punti di lavoro che vanno sviluppati per una piena attuazione del principio. Si è infatti rilevato che gli intervistati non hanno sposato appieno una concezione “paritaria” tra servizi offerti dal pubblico e quelli offerti dal privato, forse essendo ancora influenzati dalla questione della parità scolastica che, come tutti sanno, soffre nel nostro Paese di un forte pregiudizio dovuto alla preminenza della scuola pubblica.

Sempre gli intervistati hanno affermato che essi tendono a dare applicazione alla sussidiarietà prevalentemente come esternalizzazione o come richiesta alla società civile di “progetti”, modalità interessante ma destabilizzante nel medio periodo perché costringe i privati e il terzo settore a rincorrere i diversi bandi senza possibilità di consolidare la propria azione. Forse si potrebbe dire che il tema della sussidiarietà come “libertà di scelta” è ancora da sviluppare, anche se ai cittadini il voucher piace (specialmente dove è stato sperimentato); ma i processi di accreditamento sono processi complessi, che richiedono un lungo e paziente lavoro di *fine tuning* per non imbrigliare il mercato invece che liberarne le potenzialità; inoltre, non sempre la società civile sa auto-organizzarsi per competere o anche solo per cooperare con il pubblico.

In questo può tornare utile il ruolo legislativo della Regione, le cui norme, emanate nel rispetto del regime costituzionale delle competenze e della legislazione statale, possono o non possono favorire una attuazione pienamente sussidiaria dell'amministrazione del welfare tramite la valorizzazione delle reti, tramite una codificazione dei meccanismi di accreditamento-vouchers, tramite la predisposizione di enti indipendenti che valorizzino i processi di valutazione dell'attività amministrativa.

4. I problemi strutturali

Oltre alle difficoltà insite nei percorsi della sussidiarietà, il Rapporto non ha mancato di mettere in luce alcuni problemi strutturali, endemici, di cui soffre la nostra Amministrazione. Primariamente il divario tra Nord e Sud: pur non essendo questa la sede per entrare in merito a questa questione, va detto che essa è emersa in vari punti del questionario somministrato, essendo gli amministratori del Sud apparentemente meno attenti al principio di economicità, meno aperti alla collaborazione con i cittadini, meno disponibili ad attuare la sussidiarietà. Tuttavia, anche per questo problema può essere di rilievo il ruolo di legislatore esplicito dalle rispettive Regioni; ove questo è avvenuto occorre dare atto che il principio di sussidiarietà ha dato riscontri positivi.

Un secondo problema strutturale è dato dalla dimensione dei Comuni; in alcuni suoi aspetti il Rapporto mette in luce come esista una dimensione ottimale per una Amministrazione efficiente e sussidiaria al di sotto della quale risulta difficile, ad esempio, creare reti sussidiarie sia in senso orizzontale sia in senso verticale e superare in questo modo le logiche burocratiche, legalistiche e centralizzanti che sono proprie di una Amministrazione *ancien régime*. Non a caso la legge nazionale sui servizi sociali prevede che i Comuni si aggregino in Piani di Zona per realizzare interventi efficaci e sussidiari rispetto ai propri territori, aggregazioni che poi le Regioni si sono impegnate ad attuare sia tramite la legislazione sia tramite atti pianificatori. Alle Regioni compete infatti un ruolo di coordinamento delle Amministrazioni locali di natura non gerarchica ma volto a facilitare l'integrazione delle politiche e, ove condivisa, una piena attuazione del principio di sussidiarietà.

Un terzo problema rilevato, di cui occorre tener conto quando si riflette sulla sussidiarietà, è una sorta di immaturità della società civile

ad assumere con piena consapevolezza il suo ruolo di elemento primario per l'attuazione della sussidiarietà; la primazia della società civile è un elemento cardine del principio, per realizzare il quale occorre che vi siano nel suo ambito soggetti in grado di assumersi con creatività e responsabilità i propri compiti, su cui poi può andare a incidere, ove necessario, il sostegno sussidiario dello Stato. Come si può far crescere una società civile non pienamente matura fino ad assumersi tale ruolo? Anche qui può giocare un ruolo importante la legislazione regionale, sulla scorta di quanto emerge da molte delle interviste fatte ad amministratori regionali; in particolare, va ricordato come le diverse leggi regionali a sostegno della famiglia (e in particolare la l.r. lombarda n. 23/1997), hanno contribuito a creare aggregazioni tra famiglie, superando la frammentazione tipica delle società a capitalismo avanzato.

Ci si può ora conclusivamente chiedersi se, a fronte dei problemi strutturali rilevati, possa essere sufficiente ripensare alla struttura interna della Pubblica Amministrazione tramite provvedimenti, volta a incrementare il tasso di produttività della stessa. Si tratta, senza dubbio, di provvedimenti importanti, che costituiscono il presupposto necessario per azioni riformatrici; tuttavia, le risposte al questionario e le interviste sembrano indicare che una azione riformatrice a 360 gradi debba anche incidere sulla motivazione dei pubblici impiegati, sulla loro responsabilità e sul valore ideale della loro azione, su cui innestare poi tutti i provvedimenti di tipo sanzionatorio (o di tipo premiale) che sono in questo momento all'ordine del giorno. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni può essere in questo momento nell'occhio del ciclone per le sue evidenti disfunzioni strutturali; come si rileva nei commenti alle interviste, occorre però che vi sia una forte tensione a ricostituire la motivazione globale dello stesso, rimettendo al centro il tema del bene comune, in forza del quale si potrà davvero ridare significato a qualcosa il cui valore sembra irrimediabilmente perduto.

5. Che prospettiva per l'Amministrazione?

Le note conclusive non possono essere considerate, come già detto, elementi di chiusura di un "sistema"; siamo di fronte a un sistema amministrativo che ha mostrato forti elementi di apertura ma anche problemi strutturali che non possono essere ignorati. Lo sguardo all'Am-

ministrazione locale e al welfare locale deve quindi necessariamente ampliarsi alla dimensione regionale e a quella nazionale, punti genetici – tramite la produzione legislativa – di dinamiche innovative. Forse meno rilevante, in questo momento, il ruolo del legislatore nazionale; esso ha svolto il suo ruolo incidendo sul procedimento amministrativo e sul riparto costituzionale e legislativo delle competenze, con forse solo qualche carenza nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore del welfare, che andrebbe colmata. In questo momento storico è più alla dimensione regionale che va posta l'attenzione per il peso che la legislazione e il ruolo programmatico della Regione gioca nel rinnovamento del *welfare state*. Vi sono Regioni che hanno tentato vie innovative, altre che hanno casi di eccellenza, altre ancora che mantengono una impostazione più tradizionale, con un settore pubblico dominante, produttore di regime di semimonopolio dei servizi di welfare, capace di coinvolgere i privati solo in funzione suppletiva di proprie carenze. C'è dunque una differenziazione di modelli, che sarebbe importante valutare per giungere a identificare le strade migliori per l'innovazione e l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione. Centralità delle Regioni, quindi, nella costruzione di alternative al *welfare state* tradizionale e una strada di differenziazione tra modelli e di sperimentazione di innovazioni che può condurre all'innalzamento della qualità del nostro sistema-Paese.

Altre due note, sempre in conclusione. Una riguarda il rapporto tra Amministrazione e politica: in merito, gli intervistati dimostrano di credere poco alla politica in generale e ancora meno alla distinzione, così spesso richiamata dai nostri riformatori, tra politica e Amministrazione. L'altra mira a ribadire quanto in generale si è rilevato, vale a dire che la sussidiarietà, intesa come fiducia e responsabilità, è un principio in cui tutti (amministratori e amministrati) si riconoscono e la cui applicazione andrebbe incrementata, soprattutto nell'ottica del potenziamento della libertà di scelta; infatti la presenza di politiche che la favoriscono favorisce anche una percezione di maggior vicinanza all'Amministrazione da parte dei cittadini. È su questo aspetto che si innesta la prospettiva, questa sì autenticamente innovativa, del federalismo fiscale, una serie di provvedimenti destinati a mutare il volto del nostro regionalismo, se saranno progettati e applicati come completamento di una riforma che ha nella sussidiarietà il suo valore portante.