



LA LOMBARDIA DEL FUTURO

Libro bianco per un programma di legislatura

a cura di Ferdinando Targetti e Pippo Ranci

PARTITO DEMOCRATICO LOMBARDO

LA LOMBARDIA DEL FUTURO

Libro bianco per un programma di legislatura

a cura di Ferdinando Targetti e Pippo Ranci*

PARTITO DEMOCRATICO LOMBARDO

**I curatori ringraziano gli autori per la disponibilità dimostrata a discutere collegialmente i loro lavori.*

*Ringraziano Michele Salvati per le discussioni avute con lui.
Ringraziano infine Nadia Torchia per il suo prezioso lavoro di assistenza organizzativa e Roberto Rampi per il lavoro di editing.*

Progetto grafico, editoriale e realizzazione
Elena Lah | elenalah@tiscali.it

Stampa
Glifo Associati | Milano

Condividiamo la conoscenza!

I testi contenuti in questo libro vengono pubblicati secondo i criteri del Creative Commons. È possibile condividere e diffondere quest'opera in tutto o in parte a condizione di citare gli autori e senza fini di lucro.

INDICE

Introduzione

1. Federalismo e welfare

- 1.1 Federalismo fiscale.
Massimo Bordignon (Università Cattolica).
- 1.2 Sanità.
Francesco Longo (Università Bocconi).
- 1.3 Politiche sociali e di contrasto alla povertà.
Emanuele Ranci Ortigosa (Irs).
- 1.4 Scuola.
Daniele Checchi (Università Statale, Milano).
- 1.5 Immigrazione.
Maurizio Ambrosini (Università Statale, Milano).
- 1.6 Federalismo, welfare e pensioni.
Gianfranco Cerea (Università di Trento).
- 1.7 Edilizia sociale e case economiche.
Gabriele Rabaiotti (Politecnico Milano, Irs).

2. Territorio e servizi pubblici locali

- 2.1 Governo del territorio.
Ugo Targetti (Politecnico Milano).
- 2.2 Urbanistica.
Federico Oliva (Politecnico Milano, Presidente Istituto Nazionale Urbanistica).
- 2.3 Trasporti e infrastrutture.
Andrea Boitani (Università Cattolica).
- 2.4 Sostenibilità ambientale.
Stefano Pareglio (Università Cattolica Brescia).
- 2.5 Acqua e rifiuti.
Antonio Massarutto (Università Bocconi e Udine).
- 2.6 Agricoltura.
Giorgio Provolo e altri (Facoltà di Agraria, Università Statale Milano).
- 2.7 Sui servizi pubblici.
Pippo Ranci (Università Cattolica).
- 2.8 Società, impresa e territorio.
Roberto Camagni (Politecnico Milano).
- 2.9 Criminalità: infiltrazione nel territorio.
Nando Dalla Chiesa (Università Statale, Milano).

3. Imprese e lavoro

- 3.1 Linee di una politica regionale del Lavoro.
Tito Boeri (Università Bocconi) e Pietro Ichino (Senato e Università Statale, Milano).
- 3.2 Settore non profit e impresa sociale.

- Carlo Borzaga (Università di Trento e Presidente Euricse).*
- 3.3 Settore energetico: efficienza, rinnovabili e reti.
Mario Cirillo (Ref) e Pia Saraceno (Ref).
- 3.4 Politica industriale.
Fabrizio Onida (Università Bocconi).
- 3.5 Politica commerciale.
Luca Pellegrini (Iulm).
- 3.6 Banda larga.
Paola Manacorda (Consigliere Cnel).
- 3.7 Energia nucleare. per una scelta equilibrata.
Pippo Ranci (Università Cattolica)
- 3.8 Una politica regionale della ricerca e formazione.
dialogo di Ferdinando Targetti con Silvio Garattini, Presidente Istituto Mario Negri.
- 4. Pubblica Amministrazione**
- 4.1 Trasparenza, valutazione indipendente e benchmarking: per ridare prestigio ed efficienza all'amministrazione regionale e alle amministrazioni locali.
Pietro Ichino (Senato e Università Statale, Milano).
- 4.2 Anagrafe degli eletti, trasparenza dei loro redditi e patrimoni.
Pietro Ichino (Senato e Università Statale, Milano).
- 4.3 Nuove tecnologie e amministrazione regionale.
Alessandro Osnaghi (Università di Pavia).
- 4.4 Efficienza degli uffici giudiziari.
dialogo di Ferdinando Targetti con Claudio Castelli, Gip del Tribunale Milano.
- 5. Il progetto in sintesi**
Ferdinando Targetti (Università di Trento) e Pippo Ranci (Università Cattolica)
- 5.1 Federalismo e un maggior ruolo normativo della Regione.
- 5.1.1 La legge delega.
- 5.1.2 Regionalizzazione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali.
- 5.1.3 Creazione della città metropolitana.
- 5.1.4 Regionalizzazione delle spese per assistenza che oggi sono erogate dall'Inps.
- 5.1.5 Formazione professionale.
- 5.1.6 Opzioni mutualistiche, assicurative e previdenziali regionali.
- 5.2 Sussidiarietà e solidarietà.
- 5.2.1 Sanità.

- 5.2.2 Non profit e non collateralismo.
- 5.2.3 Sussidiarietà orizzontale.
- 5.2.4 Scuola: borse di studio meglio che buoni scuola.
- 5.2.5. Immigrazione: sviluppo e solidarietà.
- 5.2.6. Housing sociale.
- 5.3 Programmazione e territorio.
 - 5.3.1 La Creazione dell'area metropolitana.
 - 5.3.2 Pianificazione regionale dell'area metropolitana.
 - 5.3.3 Contenuti della legislazione urbanistica e della pianificazione regionale.
 - 5.3.4 La riduzione del consumo di suolo.
 - 5.3.5 Politiche per l'energia e l'ambiente.
 - 5.3.6 Politiche per la mobilità.
 - 5.3.7 Acqua e rifiuti
 - 5.3.8 Servizi pubblici locali
- 5.4 Sviluppo e concorrenza.
 - 5.4.1 Lavoro.
 - 5.4.2 Innovazione.
 - 5.4.3 Credito.
 - 5.4.4 Commercio.
 - 5.4.5 Informatica.
 - 5.4.6 Energia.
 - 5.4.7 Nucleare e rinnovabili.
- 5.5 Trasparenza ed efficienza nella Pubblica Amministrazione
 - 5.5.1 Trasparenza sulla performance delle amministrazioni.
 - 5.5.2 Semplificazione normativa.
 - 5.5.3 Anagrafe degli eletti trasparenza dei loro redditi e patrimoni.
 - 5.5.4 Regione e Tribunali.
 - 5.5.5 Appalti.
 - 5.5.6 Nuove tecnologie e amministrazione regionale.
- 5.6 Conclusioni

Gli autori

INTRODUZIONE

Lo scopo di questo lavoro è quello di offrire un contributo autorevole alla riflessione di merito per progetto e un programma di legislatura per il governo della Regione Lombardia.

La materia è divisa in quattro parti: Welfare, Territorio, Lavoro e Imprese e Pubblica Amministrazione. Ognuno di questi argomenti è suddiviso in capitoli che trattano di aspetti specifici. Oltre alle sintesi di tutti i contributi contenute nel volume nel capitolo conclusivo i curatori hanno ripreso le proposte emerse di maggior rilievo e le hanno organizzate per brevissimi paragrafi. Chi volesse un approfondimento ulteriore potrà trovare le relazioni integrali sul sito **www.lombardiafutura.it**.

La stesura dei capitoli è stata affidata ad esperti e studiosi di grande valore. Sono figure indipendenti, che non hanno un rapporto organico con il PD, ma credono che il progresso civile si ottenga facendo circolare le idee e mettendo in concorrenza le forze politiche affinché le idee migliori possano emergere. A loro va il nostro sentito ringraziamento. Così come un ringraziamento sentito va ai curatori del volume, Ferdinando Targetti e Pippo Ranci, che hanno svolto uno straordinario lavoro.

Maurizio Martina
Segretario Regionale del Partito Democratico lombardo

Carlo Porcari
*Capogruppo del Partito Democratico lombardo
in Regione Lombardia*

1. FEDERALISMO E WELFARE

1.1 FEDERALISMO FISCALE

MASSIMO BORDIGNON

1. **La legge 42/2009.** Nei fatti, il governo è andato in direzione opposta alle proposte di federalismo fiscale che pure esso ha avanzato (legge delega 42/2009 in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Ha abolito l'Ici sulla prima casa, reso eccessivamente restrittivo il patto di stabilità interno per gli enti locali, introdotto il blocco delle addizionali locali e, al contrario di quanto previsto dalla legge delega, dato corso a salvataggi di amministrazioni "amiche". È anche probabile che non renderà interamente operativa la legge 42/09 per quel che riguarda i nuovi meccanismi di finanziamento e perequazione previsti. Qualsiasi forma prendessero i decreti attuativi, infatti, il trasferimento di risorse dalle regioni povere a quelle ricche, soprattutto a favore della Lombardia, sarebbe ampio e politicamente insostenibile. È dunque improbabile che il federalismo fiscale promesso venga di fatto attuato, una contraddizione che merita di essere sottolineata in campagna elettorale. Tuttavia, questo non significa che la legge delega non apra spazi normativi importanti.

2. **Regionalizzazione dei trasferimenti.** Il primo riguarda le autonomie locali. Comuni e Province vivono una vita grama: azioni del governo e patti di stabilità interne hanno mortificato l'autonomia, ridotto gli spazi di manovra e impedito la spesa in conto capitale anche per gli enti in salute finanziaria. La legge delega prevede che i trasferimenti erariali non siano più diretti dal governo agli enti locali, ma vi sia l'intermediazione della Regione, che potrebbe riorganizzare i patti di stabilità interni, premiando i comuni più virtuosi e garantendo il vincolo complessivo secondo il patto di stabilità, ma modulando di anno in anno le spese in conto capitale secondo le esigenze variabili nel tempo degli enti locali.

3. **Città metropolitana.** Il secondo riguarda l'introduzione della città metropolitana nell'area milanese. Decisioni importanti riguardanti mobilità, trasporti e viabilità che riguardano tutta l'area in modo interconnesso oggi di fatto sono quasi esclusivamente presi autonomamente dal Comune di Milano che ricopre circa la metà dell'area metropolitana, lasciando comuni limitrofi e Provincia a gestire le conseguenze di decisioni prese altrove. Tocca

al Parlamento definire compiti, fiscalità e modalità di rappresentanza della Città metropolitana. Ma la legge delega lascia ampi spazi alla Regione su tutti e tre questi fronti: quali competenze, quale riallocazione dei finanziamenti, quali modalità di elezione del sindaco (direttamente dai cittadini o indirettamente da tutti i sindaci dei comuni dell'area) ecc.

4. **Scuola.** Il terzo riguarda la scuola. La riforma federalista della Costituzione e successive sentenze della Corte Costituzionale hanno già attribuito alla Regione la competenza sulla formazione professionale, la programmazione della rete scolastica e il passaggio alle Regioni delle funzioni ora svolte dagli uffici scolastici regionali del MPI. Le regioni del Nord, con una positiva dinamica demografica della popolazione studentesca, sarebbero più avvantaggiate di ora. La Regione potrebbe anche giocare un ruolo più incisivo nella politica retributiva del personale docente e nella gestione del servizio.

1.2 SANITÀ

FRANCESCO LONGO

1. **Quali confini per la politica socio-sanitaria della Regione Lombardia?** Gli italiani spendono 3000 euro per abitante in spesa socio-sanitaria in senso lato (1700 per la sanità pubblica, 600 per la sanità pagata direttamente dai cittadini, 600 euro arrivano per la non autosufficienza dall'Inps e 100 euro è la spesa sociale dei comuni). Di questa solo il 60% è spesa pubblica in senso stretto, perché il resto o è spesa privata o spesa dell'Inps che si trasforma in spesa privata. La Regione Lombardia, come tutte le Regioni dovrebbe definire i confini della sua politica socio-sanitaria: limitarla solo alla sanità pubblica da lei controllata o estenderla anche a quella dei comuni e/o a quella privata dei cittadini (al 50% finanziata dall'Inps)?

2. **Mutualità integrativa regionale.** Il finanziamento per la sanità per abitante delle regioni italiane è 1750 euro, 6,4% del Pil, nella media UE. In Lombardia, la regione più ricca d'Italia, la spesa per abitante rispetto al Pil è ovviamente inferiore alla media nazionale e minore rispetto alle aree europee a pari reddito pro-capite. Inoltre la Lombardia come le altre grandi regioni del centro-nord ha un basso disavanzo pro-capite cumulato negli anni 2000 nel comparto sanitario. Il livello di spesa pubblica sanitaria se deve essere aumentato e se si vuole escludere un aumento della pressione tributaria regionale e se è

politicamente da rigettare l'idea che si ottenga con una accettazione di un federalismo fiscale che aumenti le risorse lombarde a scapito delle regioni più povere, va attuato con forme di mutualità integrativa regionale. Essa potrebbe basarsi su imposte o assicurazioni obbligatorie di scopo, ad esempio per l'assistenza alla non autosufficienza e/o per l'odontoiatria.

3. Afflussi netti di pazienti e risorse dalle altre regioni.

La Lombardia ha il tasso di fuga dei pazienti verso le altre regioni più basso di Italia e un tasso di attrazione tra i più alti (in termini assoluti, è la regione che attrae più pazienti). La Regione non dovrebbe massimizzare questo flusso di pazienti a scapito delle altre regioni, e dovrebbe invece definire un tetto massimo di afflussi netti e ambiti di alta specialità in cui si indirizzano e invece trasferire verso le altre regioni know how sanitario. Questa può essere un'area di business per il sistema e per gli imprenditori sanitari della Regione, contribuendo virtuosamente allo sviluppo delle regioni più deboli.

4. Federalismo della tutela sociale. Impropriamente lo Stato centrale gestisce direttamente 50 Mld all'anno di euro per le funzioni di tutela sociale (830 euro per abitante), già assegnate dalla Costituzione vigente in via esclusiva alle regioni. Questo determina una straordinaria frammentazione del welfare socio-sanitario, che coinvolge troppi livelli di governo non ricomposti tra di loro (Inps, regioni, comuni). Le famiglie più deboli non sanno come muoversi in questo sistema così frammentato. L'Inps trasferisce in base al bisogno fisico a prescindere dalla condizione economica del beneficiario. Il beneficiario ne fa l'uso che crede, anche assumendo badanti in nero. La Regione Lombardia deve proporsi come sperimentatrice nazionale di una gestione regionale delle risorse per la tutela sociale e in cambio integrare questi fondi con altri fondi socio-sanitari già esistenti.

5. Ricerca, imprese farmaceutiche e di tecnologie biomediche, ospedali di eccellenza. La sanità è allo stesso tempo un costo per le casse dello Stato, ma anche un settore di punta per l'economia nazionale. Buona parte delle imprese del settore sono localizzate in Lombardia, così come i principali centri di ricerca nazionale e gli ospedali eccellenti. La politica regionale non si deve limitare a ridurre i costi, ma promuovere lo sviluppo della filiera della salute, che è un settore di punta e trova in Lombardia il suo polo industriale di riferimento.

6. Cure odontoiatriche. Le cure odontoiatriche sono di

fatto escluse dal SSN: metà dei cittadini non vanno mai dal dentista e l'altra metà ci va tardi, con logiche riparatorie ex post. Quindi i cittadini non fanno prevenzione e quando interviene il dentista la situazione è compromessa e costosa. Basterebbe che la Regione Lombardia istituisse un'assicurazione di 150 euro e ogni cittadino che svolge la sua regolare attività di prevenzione potrebbe essere coperto per le spese sanitarie. Lo schema potrebbe partire con i bambini e progressivamente andare a regime sull'intera popolazione nel giro di 10-20 anni.

7. Autonomia e professionalità del management e dei clinici. La logica dell'aziendalizzazione del sistema sanitario era quella che il legislatore regionale definisse gli obiettivi e gli impatti sociali attesi e che le aziende sanitarie fossero libere nella gestione, con a capo direttori generali, sanitari e amministrativi manageriali. Negli ultimi anni si è tornati a logiche di controllo burocratiche con logiche spartitorie tutte politiche, sia nei vertici aziendali ma arrivando spesso anche al livello delle scelte dei primari. Il risultato è stato che il livello manageriale sia del tutto insoddisfacente. Bisogna tornare ad una logica di autonomia del management responsabilizzato sul raggiungimento dei risultati finali e abbandonare il clientelismo sanitario.

8. Rete di servizi territoriali. In Lombardia gli ospedali sono ad alto livello, ma la rete di servizi territoriali è modesta. Le Asl hanno un ruolo ibrido di committenti del sistema (programmazione, acquisto e controllo) e di produzione di servizi territoriali. Le due funzioni dovrebbero essere separate. Per la funzione di committenza andrebbe enucleata un'agenzia leggera per ogni provincia, basata su 15-30 tecnici, quelli già attualmente coinvolti in questa funzione. Questo permetterebbe alle Asl di ritrovare la propria identità di produttori socio-sanitari, re-incorporando alcuni servizi che impropriamente oggi sono finiti in capo all'ospedale (psichiatria, specialistica territoriale, ecc.). Al vertice istituzionale dell'agenzia di committenza potrebbero essere coinvolti i sindaci come consulenti per la definizione della programmazione socio-sanitaria, allontanandoli dalla produzione e concentrandoli virtuosamente sulla definizione delle priorità sociali.

9. La specificità dell'area metropolitana milanese. I servizi sanitari di Milano sono caratterizzati da una molteplicità di enti: Asl cittadina, ospedali regionali in concorrenza tra loro, ospedali che dipendono dallo Stato, ospedali privati, strutture socio-sanitarie pubbliche,

private profit e private non profit. La logica è quella competitiva, non esiste coordinamento e vi sono ridondanze e carenze. La città metropolitana richiede un modello di governance ad hoc, diverso dalle altre province che metta in rete le strutture pubbliche e che attui un coordinamento con quelle private. La testa coordinante dovrebbe essere costituita da rappresentanti di Regione, Comuni, Zone, Province e rilevanti stakeholder.

1.3 POLITICHE SOCIALI E DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ EMANUELE RANCI ORTIGOSA

1. **Raccogliere la sfida del federalismo.** L'attuazione del federalismo fiscale, legge 42/09, ridefinirà nel prossimo biennio il nostro sistema istituzionale e finanziario, con un impatto anche sulle politiche sociali di ogni livello di governo. Su molti aspetti di merito la legge delega presenta larghi spazi di indeterminazione, in particolare rispetto alle politiche sociali. La Regione Lombardia potrà quindi sviluppare un ruolo critico e propulsivo, in particolare nel campo del sociale, cercando un raccordo anche con altre Regioni e con i Comuni, per orientare scelte di merito come quelle di seguito indicate nei punti 2 e 3.

2. **Alzare la posta in gioco in campo sociale.** Una prima questione tocca le funzioni e le risorse in gioco in campo sociale, che si trova in una condizione ben diversa dal campo sanitario, anche perché ancora non riformato e quindi disciplinato da una congerie di norme incoerenti. La legge 328/2000 non è stata infatti attuata, i livelli essenziali non sono stati definiti e sperimentati, gli interventi sociali sono arretrati e frammentati. Un'occasione di riforma è appunto offerta dai decreti delegati sul federalismo e dalla prevista legge sui livelli essenziali, se con tali atti si esplicita e si affronta una contraddizione fondamentale. Mentre infatti l'art. 117 della Costituzione afferma per la materia socio-assistenziale la competenza legislativa esclusiva delle Regioni e la competenza amministrativa dei Comuni, misure assistenziali che assorbono in erogazioni monetarie più dell'85% della spesa sociale sono tuttora disciplinate e gestite centralmente da Governo e Inps. I decreti attuativi della legge 42/09 potrebbero rimuovere tale situazione, conferendo tutte, o gran parte di queste funzioni e risorse a Regioni e Comuni, contestualmente garantendo i diritti dei cittadini in condizione di bisogno con la definizione dei livelli essenziali di assistenza. La

Regione Lombardia dovrebbe assumere una iniziativa in tal senso, alzando quindi la posta in gioco. Per introdurre misure nuove e rispondere in modo appropriato ai bisogni su criteri di universalismo selettivo, è infatti necessario il progressivo trasferimento alle Regioni delle funzioni assistenziali in gioco e delle risorse per gestirle, che dai 6,5 miliardi di euro su cui Regioni e Comuni hanno finora potuto operare, dovrebbero via via estendersi verso i 44,5 miliardi circa (2006) della spesa sociale complessiva. Naturalmente l'attuazione di questo effettivo federalismo andrebbe presidiata da livelli essenziali e adeguatamente monitorata e controllata in modo concordato fra Stato e Regioni, similmente a quanto accade per la sanità.

3. Sussidiarietà verticale, tra Regioni e Autonomie Locali. Sul rapporto fra Regione, Comuni e Province il dettato della legge delega è in merito confuso. La Regione Lombardia dovrebbe attivarsi perché, nel rispetto delle competenze amministrative dei Comuni, venga assicurata alla Regione la capacità di svolgere un efficace ruolo programmatico. Occorre però contestualmente correggere il centralismo che caratterizza l'attuale welfare lombardo e sviluppare nei fatti la sussidiarietà sempre evocata dall'attuale governo della Regione, con una politica regionale che coinvolga di più i Comuni e li incentivi ad associarsi per gestire le politiche sociali a livello di ambito. A tal fine le funzioni sociali e i relativi finanziamenti, anche quelli per l'attuazione dei livelli essenziali, dovrebbero essere allocati a livello intercomunale di ambito.

4. L'integrazione fra sociale e sanitario. Presenta ancora molte criticità e limiti che si ripercuotono sull'utenza che deve farsi carico di ricollegare gli interventi e affrontare le discontinuità dei percorsi assistenziali. Portare il governo del sociale a livello di ambito, è essenziale anche per l'integrazione con le politiche e i servizi socio-sanitari. A questo livello è più agevole un confronto e una stretta collaborazione con il distretto socio-sanitario, su cui la Regione deve impegnare le Asl ad investire.

5. Sussidiarietà orizzontale. La Regione Lombardia ha da tempo assunto come elementi essenziali della sua visione la libertà di scelta del cittadino utente e la sussidiarietà orizzontale, con la conseguente valorizzazione di famiglia, reti sociali, terzo settore, volontariato, privato profit. Anche la trasformazione delle Ipab in fondazioni, risponde alle strategie regionali di creazione dei "quasi mercati". L'effettività dei "quasi mercati" comporta la presenza di alcune condizioni di

fatto: che vi sia una pluralità di produttori che operano sullo stesso territorio, con una offerta complessiva anche superiore alla domanda; che i produttori presentino caratteristiche e requisiti trasparenti, leggibili anche da soggetti in condizione di bisogno; che questi a loro volta siano sostenuti rispetto ad azioni di induzione o manipolazione, cui anche per la loro fragilità non sono in grado di opporsi. Queste condizioni non si verificano ovunque, data la accentuata disomogeneità del sistema d'offerta all'interno della Regione. La libertà di scelta si traduce allora per il cittadino in disorientamento e abbandono. La Regione deve provvedere ad assicurare le condizioni indicate completando la normativa in merito, anche sull'accreditamento delle strutture che offrono servizi e sulla compartecipazione degli utenti al costo per i servizi, e promuovendo sul territorio la gestione delle funzioni di governo (programmazione, controllo e valutazione).

6. Governance. La governance e la partecipazione sociale sono progressivamente cresciute ma la situazione è ancora insoddisfacente e richiede investimenti culturali e promozionali sia sul versante delle istituzioni di governo, sia sul versante del privato sociale, valorizzando in particolare i tavoli tematici per la programmazione. Vanno anche affrontate ricorrenti tentazioni opportunistiche: le istituzioni di governo seguono spesso logiche decisionali che tendono a garantire un consenso da parte di importanti forze sociali e politiche, anche a costo di escludere soggetti capaci di contribuire; i soggetti del terzo settore e del privato partecipano a tavoli e consultazioni spesso per garantirsi uno spazio come produttori di prestazioni, e così far quadrare i propri bilanci. Non può neppure essere sottaciuto che le affinità ideologiche e politiche pesano fortemente sulla selezione dei produttori, come evidenza anche la eccezionale espansione di alcuni di questi.

7. Sviluppo del sistema dei servizi sul territorio. Le politiche regionali hanno progressivamente costruito un modello lombardo di servizi ben caratterizzato rispetto a quelli di altre Regioni. Non si possono certo azzerare la situazione e i processi in atto, è però necessario introdurre dei correttivi a maggior tutela dei bisogni dei cittadini: maggiore attenzione al governo locale e conseguente sollecitazione all'associazione dei Comuni come attori tanto della programmazione che della gestione delle politiche sociali, per omogeneizzare sui singoli territori regole e servizi; uffici di piano da istituzionalizzare proprio per supportare i Comuni associati sul piano tecnico e gestionale; maggiore integrazione fra Asl e

Comuni nella logica della programmazione concertata per superare la separatezza perdurante; definizione di livelli essenziali regionali per le prestazioni sociali e sociosanitarie che possano consentire la configurazione di un paniere di prestazioni e servizi organizzati a livello territoriale (copertura del bisogno) in modo uniforme (standardizzazioni delle prestazioni erogate); potenziamento del segretariato sociale per gestire l'accesso e l'orientamento e sostenere la fragilità dell'utenza; valutazione dei bisogni e progettazione dei percorsi assistenziali non delegati al fornitore delle prestazioni ma gestiti da equipe indipendenti; coinvolgimento dei diversi soggetti e delle varie risorse del territorio per la graduale costruzione di una politica di comunità.

8. Politiche regionali per la non autosufficienza. Occorre che la Regione investa decisamente sullo sviluppo della rete territoriale dei servizi riequilibrando anche il forte investimento finora fatto sulla assistenza residenziale. I costi consistenti di tale soluzione hanno già riorientato la Regione verso politiche di promozione della domiciliarità utilizzando anche strumenti come il voucher, ma va corretta la forte settorializzazione fra le due tipologie di servizi, da integrare invece in un sistema flessibile a rete che assicuri appropriatezza e continuità assistenziale e realizzi la difficile connessione fra sociale, socio-sanitario e sanitario. La creazione di un fondo per la non autosufficienza, che la L.R. 3/08 pur prevede, auspicabile sotto molti aspetti, potrebbe concorrere a affrontare anche questo problema in termini di cofinanziamento e cogestione delle risorse.

9. Politiche regionali di contrasto alla povertà. In tema di povertà e esclusione sociale la Regione ha lodevolmente costituito un apposito osservatorio, Ores. La attuale tendenza del governo regionale a concentrare l'attenzione sulla povertà assoluta, la povertà alimentare, la povertà abitativa, fa temere che, come a livello nazionale, si regredisca ad una visione residuale del welfare, che si faccia carico solo di situazioni estreme, anche su queste delegando quanto possibile alla beneficenza privata, rinunciando ad una visione universalistica e promozionale. L'attenzione alla povertà relativa, generalizzata in Europa, richiama anche l'attenzione sul tema spesso sgradito delle diseguaglianze sociali, e della esigenza di contenerle inserendo nell'agenda regionale politiche sia promozionali che redistributive, anche per ragioni di coesione sociale. La politica lombarda di contrasto alla povertà è stata marginale e frammentata.

Il federalismo fiscale e la definizione dei livelli essenziali possono offrire l'opportunità, come chiarito al punto 1, per rivedere misure e spese nazionali obsolete e inefficaci e attivare un passaggio verso forme combinate di integrazione del reddito e di promozione di inserimento sociale e lavorativo, sulla traccia delle esperienze europee di reddito minimo di inserimento. La Regione Lombardia dovrebbe fortemente impegnarsi per misure così caratterizzate.

1.4 SCUOLA

DANIELE CHECCHI

1. Innalzamento del livello di istruzione e di competenze nella popolazione adulta. La Lombardia, pur essendo una delle regioni più ricche del Paese, non possiede una popolazione particolarmente più istruita, né dal punto di vista delle quote di popolazione per massimo titolo di studio, né dal punto di vista dei livelli di competenze possedute, sia dalla popolazione studentesca che dalla popolazione adulta. Il mercato del lavoro lombardo, che ha operato in questo decennio a livelli di quasi piena occupazione, non ha esercitato una pressione per un innalzamento di istruzione e competenze e quindi le autorità regionali si sono adattate ai segnali del mercato, trascurando le altre ricadute positive sulla società e sulla qualità della vita di una popolazione più istruita. Una nuova politica dovrebbe porre l'innalzamento del livello di istruzione dei cittadini lombardi in alto nelle priorità.

2. Scuola privata. Una grossa parte delle risorse pubbliche a livello regionale sono andate a finanziare la scuola privata attraverso il sistema dei buoni scuola. Si utilizzano i fondi del diritto allo studio per rimborsare le spese sostenute dalle famiglie per la frequenza scolastica, con una franchigia posta ad un livello tale da escludere dai benefici l'iscrizione alla scuola pubblica. La quasi totalità dei richiedenti ottiene oggi un rimborso parziale delle proprie spese di frequenza senza alcuna relazione tra risultati scolastici dei ragazzi ed erogazione del finanziamento. Questa politica ha arrestato il declino di iscrizione alla scuola privata, ma non ha accresciuto gli iscritti probabilmente in quanto la scuola privata ha assorbito la grossa parte del sussidio pubblico, alzando il prezzo di erogazione. La finalità di questa politica è quindi più rivolta al produttore privato di servizi educativi che al fruitore-famiglia dei servizi educativi stessi.

3. Criteri di qualità. È profondamente diverso destinare

fondi per sostenere gli studenti meritevoli che provengono da famiglie svantaggiate (come fa la Regione Emilia Romagna), oppure destinare fondi per rimborsare le spese di frequenza all'istruzione privata (come fa la Regione Lombardia). Bisognerebbe quantomeno che la Regione Lombardia individuasse dei criteri di qualità che le scuole private debbano soddisfare al fine di permettere ai frequentanti di ottenere il rimborso delle spese sostenute.

4. Formazione professionale. La terza politica riguarda il miglioramento della formazione professionale. Dal marzo 2009 Regione Lombardia e il Ministero della Pubblica Istruzione hanno concordato che la formazione professionale regionale faccia parte di un sistema formativo unitario (con accesso quindi all'Università). Il numero delle iscrizioni è cresciuto esponenzialmente e quindi attenzione si impone affinché la formazione professionale sia qualificata. Allo stato attuale la valutazione degli esiti della formazione professionale effettuata dalla Regione Lombardia è inadeguata dal punto di vista dell'impianto informatico-statistico, in quanto ci si limita alla sussistenza delle condizioni necessarie all'accreditamento dell'ente erogante, senza effettuare rilevazioni specifiche e finalizzate, con metodologia sperimentale, dell'efficacia della formazione ricevuta attraverso l'analisi degli esiti lavorativi della stessa. In secondo luogo manca in Lombardia, come nel resto d'Italia, la presenza di un segmento di formazione terziaria non universitaria come le scuole politecniche presenti nelle altre principali nazioni europee. Una filiera scuola professionale - scuole politecniche rappresenta tipicamente un canale di partecipazione scolastica, sociale e culturale per individui che provengano da ambienti socio-economici svantaggiati. La sua presenza quindi aumenta l'uguaglianza delle opportunità di accesso.

5. Formazione permanente. Infine anche la formazione permanente può rappresentare un canale complementare di socializzazione. Tale opportunità è diversamente sfruttata dai diversi governi territoriali: in 14 regioni la partecipazione ad attività di Life Long Learning nella fascia di età 25-64 dal 2004 al 2007 è stata superiore a quella della Lombardia (Trento e Bolzano essendo la Regione di gran lunga con la migliore performance).

1.5 IMMIGRAZIONE

MAURIZIO AMBROSINI

1. Immigrazione in Lombardia. Gli immigrati extracomunitari sono ai nostri occhi solo gli stranieri che provengono da paesi poveri: infatti non lo sono gli americani che sono extracomunitari, ma ricchi e lo sono invece i rumeni che fanno parte della Ue, ma sono poveri. Il saggio tratta ampiamente in modo critico della legislazione nazionale sulla immigrazione irregolare.

La Lombardia è la regione più multiethnica d'Italia: gli stranieri sono circa 905mila, il 9.3% della popolazione, il 23.3% degli stranieri d'Italia; quasi il 20% degli occupati stranieri nel nostro Paese e il 23% degli imprenditori stranieri sono in Lombardia; la percentuale più alta nazionale si rileva anche nei matrimoni misti, 20%, e nella presenza di alunni stranieri nelle scuole.

In Lombardia c'è un impiego diffuso e capillare di persone immigrate, regolari o meno, nelle famiglie e in molte imprese dell'economia regionale. La società tuttavia non è pronta ad accettare di essere una regione multiethnica, un luogo di convivenza, di scambi, di apprendimento reciproco. Forze politiche di netta matrice lombarda hanno costruito buona parte del loro successo su una irrealizzabile chiusura nei confronti degli immigrati. L'immigrato sembra essere accettato quando si rende necessario per un lavoro il più delle volte umile, ma deve diventare invisibile al di fuori del posto di lavoro. Gli immigrati tendono a non essere accettati quando diventano collettività, quando si insediano nei territori urbani, cercano spazi e occasioni di socialità. L'obiettivo politico diventa quindi la conciliazione dell'individuale e del collettivo e l'integrazione sociale in una società sempre più variegata e plurale.

Le politiche di integrazione sono per molti aspetti una materia di competenza locale.

2. Politiche degli ingressi. La Lombardia potrebbe sperimentare un dispositivo simile a quello introdotto da Francia, Regno Unito, Germania, noto come green card: sistemi a punti, volti a far entrare un certo numero di immigrati ad alta qualificazione. La maggiore preparazione consente tre vantaggi:

- a) una maggiore capacità per l'immigrato di trovare lavoro;
- b) la crescita delle imprese e dei settori che li occupano;
- c) la promozione di un'immagine più positiva degli immigrati stranieri nel loro complesso.

3. Politiche relative al mercato del lavoro. Evitare l'“abusivismo di necessità”: anziani con basse pensioni e bisognosi di assistenza, che non riescono a reggere il carico economico di un'assistenza regolare. La strategia più appropriata appare quella della fiscalizzazione dei costi e dell'introduzione di incentivi all'emersione, con priorità per gli anziani bisognosi di assistenza. Una soluzione più economica del ricovero in strutture protette.

Va attuata una maggiore regolazione del mercato dell'assistenza domiciliare attraverso cooperative, fondazioni, imprese sociali ecc, che assicurino selezione del personale, formazione adeguata, supervisione del lavoro, monitoraggio delle prestazioni, sostituzione del personale in caso di ferie, malattia, giorni di riposo.

Vanno introdotte norme che consentano di valutare e valorizzare, caso per caso, le competenze effettivamente possedute dall'immigrato e testimoniate da titoli di studio e da competenze professionali acquisite in precedenza.

È inevitabilmente necessaria anche una repressione più severa del lavoro nero e dell'impiego di immigrati in condizione irregolare, soprattutto nelle imprese. Lo squilibrio tra tolleranza di fatto verso i datori di lavoro e severità verso i lavoratori immigrati rischia di indebolire non solo la posizione di questi ultimi, ma anche l'efficacia complessiva delle strategie di contrasto dell'immigrazione irregolare. Per ottenere la collaborazione delle vittime, si potrebbe concedere il permesso di soggiorno a chi denuncia il datore di lavoro che lo ha impiegato senza contratto per un periodo protratto.

4. Politiche di integrazione. La prima proposta è quella di un “contratto di integrazione” tra la Regione Lombardia e i nuovi arrivati, sull'onda di iniziative analoghe che si stanno sviluppando in altri paesi europei, diverse dalla versione punitiva introdotta dal “pacchetto sicurezza” e nota come “permesso a punti” in cui non ci sia solo l'aspetto repressivo, ma anche quello premiale. L'accesso al welfare locale potrebbe avvenire gradualmente in funzione del punteggio conseguito.

Le istituzioni pubbliche lombarde dovrebbero adottare una campagna obbligatoria di alfabetizzazione alla lingua, alle istituzioni e al patrimonio culturale italiano. La frequenza e l'apprendimento potrebbero essere incoraggiati prevedendo alcuni benefici per chi supera la verifica conclusiva.

Riconoscimento dei titoli di studio - oggi gli immigrati più istruiti vengono scoraggiati dal venire in Italia.

Servirebbe l'istituzione di un'Autorità regionale per la lotta contro le discriminazioni.

Opportuna infine la costituzione di un organismo

consultivo per i rapporti con le minoranze religiose, ad un investimento nella formazione dei responsabili religiosi e alla richiesta di una preparazione adeguata, di cultura italiana, per chi viene chiamato a ricoprire incarichi di guida nelle comunità religiose locali.

5. Politiche di ricongiungimento familiare. Previa verifica severa di una serie di condizioni economiche, abitative e normative andrebbero promossi i ricongiungimenti familiari, perché oltre a costituire un diritto naturale e incoercibile delle persone, questa politica contrasta gli effetti perversi di un'immigrazione sradicata e dispersa e conduce la comunità nazionale a considerare con occhio più tollerante la comunità immigrata se articolata sulla famiglia. Andrebbe sostenuto un investimento consistente nell'apprendimento della lingua italiana a favore dei minori ricongiunti, con inserimento in classi normali, con molte ore settimanali di lingua italiana. Se si vogliono evitare le situazioni francesi delle banlieues in fuoco va attuata una politica nei confronti dell'adolescenza: andrebbero moltiplicati servizi educativi, centri di aggregazione, infrastrutture sportive gratuite, animatori ed educatori di strada, soprattutto nei quartieri di periferia in cui si percepiscono i segni del disagio e di mescolanza interetnica.

Spesso le madri emigrano in Italia e lasciano i figli nel paese d'origine. I figli se lasciati soli abbandonano la scuola e sono preda di cattive compagnie. Quando si ricongiungono alle madri sono dei soggetti socialmente difficili. Bisognerebbe attuare delle forme di cooperazione internazionale a sostegno dell'educazione nei Paesi d'origine come compensazione della sottrazione d'affetto che la migrazione ha provocato.

1.6 FEDERALISMO, WELFARE E PENSIONI

GIANFRANCO CERIA

1. Decentramento. L'Italia è tra i Paesi europei con maggior grado di decentramento della spesa pubblica, ma se il calcolo viene fatto al lordo della spesa per trasferimenti risultiamo in media con gli altri Paesi, perdiamo la caratteristica di Paese dal forte contenuto federalista. Anche le imposte continuano ad essere prevalentemente controllate dall'amministrazione centrale e dal legislatore nazionale anche se mitigate da compartecipazioni e addizionali. Anche in futuro gli enti locali dipenderanno da erogazioni a carico dello Stato e i processi di spesa saranno determinati in funzione dei "costi standard" definiti centralmente.

2. Federalismo e Lombardia. La Lombardia è la regione italiana con maggior gettito fiscale e la spesa storica per abitante è tra le più basse del Paese. Ciò significa che qualsiasi maggior autonomia impositiva ottenuta dalla Regione e dagli enti locali con la riforma federalista aumenterà le entrate più (e a scapito) di qualsiasi altra Regione. Il livello di intervento pubblico in proporzione alla popolazione occupa una posizione intermedia tra le Regioni a forte presenza pubblica (ER, Toscana, Piemonte) e quelle a basso intervento pubblico (Veneto). Tenuto conto che la riforma federalista porterà maggiori risorse alla Lombardia (e meno ad altre Regioni) e tenuto conto che il livello di intervento pubblico in Lombardia non è molto elevato e che il livello di spreco della spesa pubblica è contenuto ne deriva che riforma federalista può ridurre il carico fiscale sui cittadini non da una riduzione di spesa in Lombardia, che è già bassa, ma da una riduzione in altre regioni italiane.

3. Sistemi di welfare. Nei paesi avanzati i sistemi di welfare sono sotto stress a causa di: emergenza di nuovi bisogni, richiesta di maggior qualità dei servizi, difficoltà di individuare i bisogni oggettivi, frammentazione della famiglia e ampliamento delle richieste di welfare a fronte della globalizzazione. In particolare il sistema di welfare italiano ha un ulteriore problema, quello di essere fortemente accentrato sulle pensioni e poco su casa, reddito minimo, non autosufficienza. Le pensioni assorbono quasi totalmente le risorse del welfare italiano ed esse non sono governate localmente. Il welfare pubblico locale si troverà di fronte a due difficoltà: il finanziamento con tasse locali sarà contrastato localmente da forze economico sociali che chiedono la riduzione del carico fiscale e l'inserimento nello schema di welfare di lavoratori immigrati in misura crescente.

4. Risposte politiche. Le risposte politiche estreme che possono essere date sono:

1. proseguire con il processo redistributivo pubblico e accrescere il prelievo fiscale;
2. limitare il ruolo pubblico ad una funzione integrativa (assistenza di base) e lasciare al pagamento individuale l'accesso a servizi di maggiore qualità. In realtà si può pensare ad una soluzione intermedia che va diffondendosi, chiamata soluzione di sussidiarietà, secondo la quale il sistema di tutela pubblico rimane di buon livello ma si ha anche maggior responsabilizzazione degli utenti (terzo settore, famiglia, integrazioni individuali).

5. Previdenza regionale. Esempio di questa terza via è

dato dai tre pilastri su cui dovrebbe basarsi la previdenza: pensioni pubbliche, pensioni a capitalizzazione privata e risparmio individuale. Molti fattori hanno impedito lo sviluppo della previdenza complementare e l'utilizzo a tal fine del Tfr. L'A. propone una costituzione di un fondo previdenziale regionale utilizzabile con una certa elasticità non solo per finalità pensionistiche, ma anche per altre finalità a discrezione del lavoratore: casa, educazione, salute, assistenza, non autosufficienza e precarietà dei redditi. Si potrebbe assumere che fin da prima che inizi l'età lavorativa vi sia una accumulazione alimentata dai versamenti di terzi in suo favore. Il giovane poi affianca ai versamenti contrattualmente previsti per il fondo previdenziale, un risparmio aggiuntivo che concorre all'accumulazione del patrimonio. Si potrebbe altresì ipotizzare che, a fronte delle somme a disposizione, il lavoratore possa contrarre un prestito di pari importo e a tassi pari a quelli applicati come rendimento al fondo pensione. Accanto a riforme della normativa nazionale, dirette a consentire tale evoluzione dei fondi pensione, la Regione potrebbe accompagnare il risparmio individuale con forme di sostegno ed incentivo economico, mirate e selettive. In assenza di tassazione se si comincia precocemente a risparmiare con il modello sopra descritto è possibile ad un lavoratore con un reddito lordo iniziale di 20.000 euro acquistare ad un terzo della sua vita lavorativa una casa con un mutuo che pesa tra il 10 e il 20% del proprio reddito lordo, cioè meno del canone di affitto.

1.7 EDILIZIA SOCIALE E CASE ECONOMICHE GABRIELE RABAIOTTI

1. **La situazione esistente.** La produzione del mercato edilizio continua a superare la domanda generata dall'aumento dei nuclei famigliari (nel 2005 in Lombardia lo scarto è risultato pari al 20%) nonostante il nostro Paese sia il primo in Europa per numero di alloggi esistenti rispetto al numero di famiglie residenti (il censimento del 2001 registra 127 alloggi ogni 100 famiglie). L'offerta risponde ad una domanda di miglioramento della "posizione" (appartamenti di taglio più grande, in posizioni più centrali, dotati di un comfort complessivamente più elevato) e di investimento. La domanda esclusa è crescente a causa di una mancata produzione di case a costi contenuti e bassi (affordable housing), a costi molto bassi (social housing) e comunque

disponibili sul mercato della locazione.

2. Cooperazione edilizia. Nei decenni scorsi la cooperazione edilizia ha svolto un ruolo importante, oggi non più. Dovrebbe tornare a svolgerlo nell'offerta di abitazioni in locazione a costi contenuti. Gli sforzi delle politiche regionali in materia abitativa devono andare a sostenere l'aumento dello stock in locazione a canoni inferiori al mercato (canone moderato, canone concordato e canone convenzionato) con l'obiettivo di dare vita ad un comparto che in Italia è praticamente inesistente e che si colloca tra l'offerta di mercato (in affitto ma prevalentemente in proprietà) e l'offerta pubblica (in affitto a canoni bassi e molto bassi). In Lombardia hanno cominciato a sviluppare interventi in questa direzione sostenuti dalla Regione, dalle Fondazioni bancarie e da discipline urbanistiche locali incentivanti (disponibilità di aree edificabili a costi contenuti o simbolici).

Tutto questo va sostenuto con maggior decisione. Vanno riorganizzate le Aler (in particolare quelle eccessivamente ingombranti – Milano – e quelle troppo piccole – Busto Arsizio, Sondrio) con obiettivi oltre che di manutenzione anche di sviluppo e di ampliamento del patrimonio, cosa assente dalla programmazione regionale di questi anni. Potrebbe essere introdotto il non profit abitativo (la cui presenza è debolissima rispetto ad altri Paesi europei) che, acquistando il patrimonio pubblico riqualificato a costi ridotti (pari a quelli proposti alle famiglie), lo mantenga in locazione a canoni accessibili.

3. L'Edilizia sociale come servizio territoriale: i rapporti con il Piano di Governo del Territorio. La legge regionale 12 dell'11/03/05 invita e permette ai Comuni di poter abbattere i costi delle aree consentendo l'utilizzo di aree a servizi e/o di immobili destinati a funzioni di servizio a fini edificatori. L'affermazione della casa come servizio economico di interesse generale dovrebbe coerentemente escludere la proprietà anche convenzionata in quanto dispositivo (materiale o immateriale) la cui fruizione è garantita, almeno potenzialmente, a tutti. Infatti i servizi urbani, si rivolgono alla collettività (in genere) e alle persone in situazione di difficoltà, svantaggio e debolezza (in particolare) ma in nessun caso il bene viene acquisito dall'utente (non diventiamo proprietari di un asilo nido, di un centro diurno integrato per anziani, di un campo sportivo, di un ospedale, ...). Il servizio deve rispondere alle persone fino a quando queste restano in una condizione di bisogno o necessità che è il requisito di accesso (esclusivo o preferenziale) al servizio (non posso lasciare mio figlio alla scuola materna tutta la vita perché

mi trovo bene con il corpo insegnante e con la dirigente scolastica).

4. Proposta. L'edilizia sociale potrebbe giustificare: a livello locale l'abbattimento o riduzione dell'Ici al minimo e la riduzione degli oneri di urbanizzazione secondaria; a livello regionale la disponibilità di risorse e di agevolazioni per gli operatori del settore nei confronti dell'accesso al credito e l'impegno nel richiedere un diverso regime fiscale nelle trattative con il Governo centrale in materia di casa.

In questa prospettiva la quota di alloggi in affitto a costi accessibili (inclusi quelli sociali) può (e deve) essere concepita all'interno di interventi immobiliari ordinari che evitino, rispetto al passato, la concentrazione territoriale dei problemi sociali che si accompagnano alla necessità di un appartamento in affitto a basso costo e successivamente la segregazione e la stigmatizzazione dei quartieri.

2. TERRITORIO E

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

2.1 GOVERNO DEL TERRITORIO

UGO TARGETTI

1. **La struttura del territorio.** Il territorio della Lombardia è strutturato in tre grandi parti: la fascia alpina e prealpina a prevalente carattere naturalistico; la fascia sud a prevalente carattere agricolo; la fascia intermedia, ad alta densità di popolazione e imprese che comprende la provincia di Milano e i territori pedemontani delle province di Varese, Como, Lecco, Bergamo e, a parte, di Brescia. L'area intermedia, che potremmo anche definire area metropolitana lombarda, è stata investita negli ultimi trent'anni dalla diffusione incontrollata degli insediamenti, con forti effetti negativi sulla mobilità, la qualità dell'ambiente e del paesaggio e sulla complessiva competitività della regione. L'area metropolitana lombarda non è tuttavia un continuum indifferenziato (una "città infinita"), ma è un territorio strutturato in sistemi urbani composti da centinaia di comuni che hanno strette relazioni funzionali tra di loro e con i relativi capoluoghi, ben identificabili e in buona misura corrispondenti alle province, il cui baricentro è l'area metropolitana di Milano.

2. **Il modello lombardo e il punto critico dell'azione regionale.** L'area metropolitana lombarda che presenta un'altissima densità insediativa e una fittissima frammentazione amministrativa, si è sviluppata sulla base di centinaia di Piani regolatori comunali senza coordinamento e senza una reale ed efficace pianificazione di livello sovracomunale. Milano con un piccolo territorio e una elevata concentrazione di risorse e di potere, ha condizionato e continua a condizionare le dinamiche della sua area metropolitana che resta senza piano (con un Piano territoriale provinciale debole) e senza punti di riferimento per i comuni.

La Regione non ha mai messo in discussione tale modello di sviluppo e l'assetto dei poteri che lo determina: ha legiferato molto in materia di urbanistica comunale (e di parchi), ma non ha governato lo sviluppo della sua area metropolitana. Il corpo normativo che regola il territorio (pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica) è vasto, complesso e spesso ridondante: gli adempimenti e le procedure di legge gravano pesantemente sulle amministrazioni, senza distinguere tra grandi e piccoli comuni; gravano sugli operatori e sui cittadini, senza

garantire la qualità e la coerenza delle decisioni sull'uso del suolo. Un modello anarchico negli esiti e burocratico per gli adempimenti. Procedure stringenti per i comuni piccoli e nessun controllo di merito delle scelte di Milano e dei comuni più grandi.

Questo è il vero punto critico dell'azione regionale e dunque l'ambito prioritario della proposta programmatica perché lo stato di crisi dell'area metropolitana lombarda ha effetti sulla qualità di vita di circa 5 milioni di abitanti (più della metà della popolazione della Lombardia) sull'ambiente e sul livello di efficienza del cuore della regione come nodo fondamentale delle relazioni nazionali e internazionali.

3. Modelli amministrativi alternativi e obiettivi per la riforma istituzionale. Se la pianificazione del territorio assume un ruolo importante nella proposta politica, è necessaria una profonda riflessione sul modello amministrativo lombardo e sulla conseguente distribuzione dei poteri. Si possono delineare modelli amministrativi diversi ma è responsabilità della Regione dare una soluzione che sia funzionale alla struttura del territorio lombardo.

L'alternativa sostanziale è tra il modello attuale a "geometria variabile" o un modello semplificato, fondato su Regione, Comuni, Province riformate e città metropolitana di Milano. Il primo modello è fondato sull'aggregazione variabile dei diversi centri di potere in relazione ai diversi obiettivi ed ha un livello di governo intermedio debole (assenza della città metropolitana, Province con poteri di pianificazione deboli, assenza di piani intercomunali, ecc.). Il secondo modello presuppone un livello di governo intermedio forte con l'istituzione della Città metropolitana di Milano e Province con poteri di pianificazione reale per gli obiettivi di scala territoriale ampia.

3.1 La città metropolitana. È interesse della Regione che la questione della Città metropolitana di Milano assuma un rilievo nazionale. La Regione dovrebbe quindi proporre al Governo e al Parlamento una legge nazionale per l'istituzione della Città metropolitana di Milano, che preveda: l'attribuzione alla Regione del potere / dovere di istituire la Città metropolitana; speciali finanziamenti delle infrastrutture di rilievo nazionale e regionale, connessi all'istituzione della Città metropolitana; speciale autonomia fiscale per la realizzazione delle infrastrutture di livello metropolitano.

3.2 Le Province. La regione Lombardia ha interesse

che, in un'ipotesi di riforma, l'ente intermedio assuma forti poteri di governo del territorio e di intervento diretto nella costruzione dell'armatura territoriale. Il federalismo fiscale pertanto dovrà assegnare anche alle Province le risorse necessarie per realizzare strade, metropolitane, parchi, ecc. coinvolgendole nel prelievo fiscale dalla ricchezza prodotta sul territorio, compresi gli oneri di urbanizzazione che derivano da interventi di livello sovracomunale.

3.3 I Comuni. Il rapporto tra autonomia finanziaria dei comuni e uso del territorio è tema che richiede uno specifico approfondimento. Bisogna tuttavia interrompere il ciclo perverso del precario equilibrio di bilancio dei Comuni fondato sugli oneri di urbanizzazione che induce sviluppi territoriali impropri.

3.4 La Regione e le infrastrutture nazionali. Le Regioni hanno autonomia nel campo della programmazione delle infrastrutture ma è un'autonomia teorica in quanto manca la base finanziaria. La Lombardia dovrebbe chiedere sia di rilanciare la programmazione nazionale dei trasporti (il piano nazionale del 2000, revocato nei fatti dai governi di centrodestra dava il giusto peso alla Lombardia e all'area metropolitana di Milano), sia di rafforzare l'autonomia delle regioni, togliendo al CIPE e all'ANAS competenze di programmazione e valutazione tecnica sulle opere di interesse regionale e affidando alle regioni la gestione dei contratti di concessione delle tangenziali e delle autostrade di livello regionale per una gestione unitaria della grande viabilità metropolitana.

4. La pianificazione territoriale come risposta coerente ai temi critici

4.1 Il processo di metropolitanizzazione ovvero di diffusione incontrollata degli insediamenti nell'area centrale della Lombardia, è la causa principale della crisi territoriale ed ambientale della Regione e la pianificazione di livello sovracomunale è lo strumento indispensabile per invertire tale dinamica. La sommatoria di schemi razionali a scala minore infatti non ha prodotto uno schema razionale a scala superiore. Il principio di sussidiarietà inteso come mero processo univoco di aggregazione dal basso delle scelte d'uso del territorio, ha determinato un modello anarchico con altissimi costi energetici, ambientali e di adeguamento infrastrutturale.

4.2 Il modello alternativo per il governo del territorio dell'area metropolitana lombarda è definibile come

“policentrico concentrato” cioè come modello capace di mantenere il carattere policentrico dell’area metropolitana e di impedire nel contempo la diffusione incontrollata degli insediamenti. Il sistema di pianificazione coerente a tale modello ed efficace potrebbe essere così composto: il Piano Territoriale Regionale che riconosca l’area metropolitana lombarda, strutturata in sistemi urbani e ne delinea la rete delle infrastrutture primarie, la rete ecologica portante e i ruoli dei capoluoghi. Il Piano della città metropolitana di Milano e i Piani Territoriali delle province metropolitane basati sul modello del policentrismo concentrato; piani strutturali sovracomunali per la razionalizzazione delle aree a più intensa conurbazione (su questo vedasi anche Oliva).

5. Obiettivi per il programma amministrativo. Gli obiettivi programmatici indicati di seguito riguardano ciò che la Regione dovrebbe fare con gli attuali poteri e sono i seguenti.

5.1 Il Piano Territoriale Regionale – PTR. Il Piano Territoriale Regionale recentemente approvato dal Consiglio enuncia grandi obiettivi condivisibili ma generici; non indica obiettivi concreti e individuati sul territorio né efficaci procedure di attuazione. Non identifica l’area metropolitana né i sistemi urbani secondari e pertanto ignora la relazione di coerenza tra PTR e i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale vigenti e in via di formazione.

Il PTR va dunque impostato con pochi ma prioritari obiettivi precisi e regole efficaci al loro raggiungimento.

5.2 Un Piano per l’area metropolitana di Milano. La questione più urgente è il governo dell’area metropolitana. La Regione dovrebbe coordinare e valutare nel merito, la pianificazione in atto nell’area metropolitana: i PGT di Milano, di Monza e degli altri grandi comuni; il PTCP della Provincia di Milano (e Monza), il PTC del Parco Sud e i programmi dell’EXPO, in modo da assicurare all’area metropolitana una prospettiva chiara e non contraddittoria. Un Piano d’area del Piano Territoriale Regionale come schema strutturale dell’area metropolitana milanese.

5.3. Infrastrutture per la mobilità e pianificazione territoriale. La Regione dovrebbe sviluppare la pianificazione della grande viabilità e dei trasporti, riconoscendo la struttura per sistemi urbani dell’area forte e il nodo dell’area metropolitana di Milano, in modo che sia garantita una relazione coerente tra i Piani Territoriali

delle province e la rete regionale delle infrastrutture.

5.4 Sistemi urbani dell'area forte e città medie. La Regione dovrebbe garantire un rapporto più coerente ed efficace tra il Programma regionale di sviluppo, i bilanci pluriennali e gli obiettivi prioritari dei Piani territoriali delle Province, in modo da garantire il funzionamento dei sistemi territoriali e il ruolo dei capoluoghi, con particolare riguardo all'area metropolitana lombarda come area critica.

5.5 I parchi e la tutela e valorizzazione del territorio non urbanizzato. Accanto al tradizionale obiettivo della tutela delle aree naturalistiche la Regione dovrebbe porre come nuovo obiettivo qualificante la tutela delle aree agricole e lo sviluppo dell'agricoltura periurbana in ambito metropolitano, come grande questione ambientale e di riconversione produttiva dell'agricoltura.

5.6 Riordino e semplificazione della legislazione. La legge urbanistica n. 12 del 2005 doveva essere una legge di riordino della materia. L'applicazione e le continue modifiche ne hanno mostrato limiti e incoerenze (vedi contributo di F. Oliva). È necessario riproporre un testo di riforma che comprenda la pianificazione dei parchi e del paesaggio, ponga obiettivi di qualità e non regoli solo le procedure, detti i principi fondamentali e rimandi l'applicazione a strumenti (regolamenti di indirizzo, manuali di buone pratiche, ecc.) articolati in relazione alle specifiche condizioni locali.

2.2 URBANISTICA

FEDERICO OLIVA

1. Riformare la normativa vigente della pianificazione comunale.

Il modello di piano proposto dalla legge regionale 12/05 ("Norme per il governo del territorio") con il Piano di Governo del Territorio (PGT) è diverso da quello della maggioranza delle leggi regionali riformiste che, con varie differenze, utilizzano una soluzione tripartita articolata nel Piano Strutturale, un piano solo programmatico a validità indeterminata, nel Piano Operativo conformativo dei diritti edificatori ma di durata quinquennale e nel Regolamento Urbanistico, anch'esso conformativo ma relativo alla gestione della città esistente.

Nella legge lombarda, visione strategica e visione attuativa di breve periodo si confondono nel Documento di Piano mentre i privati, interpreti del mercato,

propongono “come costruire la città” attraverso i Piani Integrati di Intervento, strumenti di iniziativa privata con una forte autonomia decisionale. Nella normativa lombarda permane, quindi, una sorta di “doppio regime” tra PGT come progetto pubblico e PII di iniziativa privata, che rappresenta la sostanza della via milanese prima e lombarda poi all’urbanistica.

Il documento evidenzia i punti critici della legge regionale e ne propone la soluzione.

Il Piano deve offrire una prospettiva di lungo periodo e quindi il Documento di Piano della legge lombarda va sostituito con il Piano strategico che non assegna diritti edificatori ma formalizza il progetto pubblico.

Deve essere introdotto il Piano operativo che garantisce l’equilibrio tra diritti privati e pubblici e la costruzione della città pubblica con l’attribuzione al Comune di una quota della rendita fondiaria che si realizza con gli interventi privati.

2. Contrastare il processo di metropolizzazione del territorio lombardo.

L’analisi critica di questa parte del documento coincide con la sostanza degli altri documenti relativi al governo del territorio e dell’ambiente in Lombardia. La metropolizzazione infatti rappresenta la principale patologia delle trasformazioni in atto del territorio lombardo, dove per metropolizzazione s’intende la crescita incontrollata della città, fenomeno che riguarda la maggior parte della popolazione lombarda ed è in continua crescita.

La metropolizzazione esprime la massima condizione d’insostenibilità ambientale e di spreco energetico, mentre la non sovrapposizione tra dimensione geografica e dimensione amministrativa della “nuova città” rende assai poco utile la scala comunale della pianificazione.

Il documento propone quindi che la Regione preveda il Piano Strutturale, di scala vasta metropolitana, fondato sulla rete ecologica, sulla rete delle infrastrutture e sulla localizzazione dei poli di sviluppo nei punti di maggiore accessibilità e promuova la necessaria aggregazione dei Comuni ai fini pianificatori.

3. Sviluppare una nuova dimensione ambientale delle politiche urbanistiche.

La legislazione urbanistica regionale regola i rapporti tra pubblico e privato ma non sviluppa politiche e non si pone obiettivi di governo del territorio. Si propongono tre obiettivi di politica urbanistica.

a. La riduzione del consumo di suolo. Il processo di metropolizzazione favorisce un sempre più consistente

consumo di suolo ed è anche per questo che contrastarlo rappresenta una strategia indispensabile. Ci vuole quindi una normativa regionale per il contenimento del consumo di suolo che dovrebbe comunque essere affiancata da misure statali, in particolare di natura fiscale.

b. Politiche urbanistiche per l'energia. L'efficienza energetica dell'ambiente urbano è un obiettivo che deve essere generalizzato come pratica ordinaria nella normativa dei piani. Il documento indica una serie di tecniche che dovrebbero essere inserite negli strumenti di pianificazione.

c. Nuove politiche per la mobilità. Affrontare le problematiche della mobilità della città contemporanea, significa attuare, innanzitutto, un cambiamento progressivo della mobilità urbana e territoriale, passando progressivamente a sistemi collettivi non energivori e non inquinanti, come quelli su ferro (l'impegno dello Stato resta comunque condizione essenziale). La Regione dovrebbe comunque introdurre l'obbligo di subordinare ogni trasformazione urbanistica che incida in modo significativo sull'assetto della città e del territorio alla presenza o alla programmazione certa di un adeguato sistema di mobilità di massa su ferro e l'obbligo per i piani di addensare ogni nuova previsione di sviluppo sulle stazioni e sui nodi della rete di mobilità di massa, al fine anche di contribuire a costruire quello spazio pubblico della "nuova città" oggi assente.

2.3 TRASPORTI E INFRASTRUTTURE

ANDREA BOITANI

1. Lo stato delle infrastrutture.

Strade. Sono in discussione un numero eccessivo di progetti (Pedemontana, BRE.BE.MI, TEM, Broni-Mortara, Cremona-Mantova, Valtrompia) che comporta lunghi tempi di realizzazione. Le risorse per la manutenzione ordinaria e straordinaria "provinciale" e "statale", appaiono sempre più inadeguate. La congestione aumenta perché i veicoli crescono e la rete no.

Ferrovie. Il quadruplicamento delle linee MI-Treviglio, MI-Piacenza, MI-Novara sono andati a rilento.

Aeroporti. Gli scali di Malpensa, Linate, Bergamo e Brescia mostrano notevole eccesso di capacità (capacità di oltre 60 milioni di passeggeri, transito di 30 milioni), tuttavia si registrano frequenti disservizi per i passeggeri, in particolare a Linate e a Malpensa. Con il de-hubbing si è avuto riduzione dei voli intercontinentali su Malpensa, ma anche lo sviluppo di Lufthansa Italia (diventato il 2° vettore dietro a EasyJet) che rende possibile in futuro

nuove rotte intercontinentali su Malpensa.

Interporti. I progetti di nuovi interporti non sono andati avanti. La Lombardia si trova ad essere dietro alle confinanti Piemonte, Emilia e Veneto che sono state capaci di assorbire a Novara, Verona, Piacenza e Parma parte dei traffici che, in linea di principio, avrebbero potuto gravitare su interporti lombardi.

Trafori. Con l'apertura del traforo ferroviario svizzero del Loethcberg e quello del Gottardo, la prospettiva è quella di un nuova e maggiore congestione delle strade della Lombardia, e in particolare della sua porzione occidentale, di tir provenienti da tutta l'Europa.

Inquinamento. L'inquinamento dell'aria rimane preoccupante e le nocive polveri sottili (PM10) superano abbondantemente le soglie limite indicate dalla UE. Il trasporto pubblico, sia su gomma che su ferro, continua ad avere una scarsa quota di traffico e l'automobile continua ad avere una quota dominante della mobilità.

2. Trasporto pubblico locale.

In Lombardia non si è voluto adottare, sebbene lo si potesse, il sistema adottato con successo altrove dell'integrazione tariffaria almeno nell'area metropolitana milanese, attraverso l'adozione del titolo di viaggio unico (Trenitalia-FNM-ATM e varie autolinee).

Lo squilibrio modale si è accresciuto perché la domanda di trasporto ferroviario regionale è cresciuta meno di quella dell'automobile a causa del deterioramento dei servizi ferroviari (proteste dei pendolari): treni pochi, vecchi e con tecnologie obsolete di circolazione.

Forte crescita di pendolarismo tra i comuni dell'hinterland milanese verso Milano e tra comuni stessi dell'hinterland. Per assenza di servizi pubblici questo trasporto è soddisfatto per l'88% dall'automobile privata. Nessuna altra area metropolitana d'Europa ha tale deficit pubblico. Causa da ricercarsi nel monopolio delle concessioni.

Liberalizzazioni. È ormai sufficientemente provato sul piano empirico che, nel settore del trasporto pubblico locale, l'efficienza del servizio è maggiore laddove il gestore è privato e ha conseguito l'affidamento tramite gare pubbliche ben disegnate. I bandi sono stati emanati da Comuni e Province a misura dei vecchi incumbent. Il caso di Milano essendo il più clamoroso disegnato in modo che solo l'Atm potesse vincere. La Lombardia di Formigoni aveva nel 2006, prima tra le Regioni italiane, intrapreso la strada della liberalizzazione, con l'affidamento dei servizi di alcune tratte ferroviarie tramite gara, ma tutto è stato bloccato. E ora quella scelta coraggiosa viene ribaltata clamorosamente (sebbene sia la stessa strada percorsa con successo in Svezia, Germania, Olanda, Gran Bretagna)

come dimostra il varo della nuova compagnia ferroviaria “lombarda” (TLN), che riunisce Trenitalia (100% Stato) e LeNord, il cui azionista di maggioranza è la Regione Lombardia. Mettere insieme due monopolisti inefficienti non garantisce la creazione di un ente efficiente solo perché è pubblico.

Regolazione della circolazione automobilistica. La Regione ha finora sostanzialmente rinunciato ad esercitare qualsiasi ruolo in materia di regolazione della circolazione automobilistica, rinunciando ad una efficace programmazione di interventi, come l'imposizione di più stringenti limiti di velocità, il controllo delle emissioni dei gas di scarico dei veicoli e il controllo delle caldaie e l'applicazione di sistemi di road pricing (infatti non si è espressa sull'ecopass a Milano).

3. Proposte.

Assetto delle competenze. Il disegno di legge regionale “Disciplina del settore dei trasporti”, istituisce pletoriche Agenzie per il trasporto pubblico locale costituite e partecipate dalle Province e dai Comuni e dalla Regione. Le Province già esistono e potrebbero esercitare moltissime delle funzioni di queste agenzie, senza bisogno di ulteriori clonazioni istituzionali. Ciò che dovrebbe nascere è una Agenzia unica a livello regionale e fortemente indipendente dalla politica (regionale, comunale o provinciale che sia), con compiti specifici di regolazione dei servizi e di gestione delle procedure di gara secondo criteri di effettiva terzietà e trasparenza. La programmazione integrata dei trasporti e del territorio potrebbe avvalersi di una Conferenza regionale per la mobilità, cui partecipino anche le Province e le Città metropolitane (quando saranno istituite), con compiti di predisposizione di proposte condivise e poi di attuazione delle scelte compiute dagli organismi politici.

Aeroporti. Alitalia non potrà avere due hub, né sostituire Fiumicino con Malpensa. Malpensa potrà tornare al ruolo di hub indipendentemente dalle volontà in tal senso dei singoli vettori. Ciò richiede un modello innovativo di attività aeroportuale, su cui spetta al gestore investire e rischiare coordinando o facilitando la transizione dei passeggeri tra vettori indipendenti, inclusi i vettori low-cost (il cosiddetto self-help hubbing). Su questo la Regione può fare ben poco. Ciò che invece la politica regionale può fare, e subito, è chiedere che venga abolito il decreto Bersani (13 marzo 2000) nato per favorire la nascita del “secondo hub” di Alitalia a Malpensa, che limitava la capacità di Linate, e lasciare che siano il mercato e la regolazione di sicurezza a stabilire i limiti di Linate. Così facendo i passeggeri lombardi beneficerebbero di una

riduzione delle tariffe, grazie alla maggiore concorrenza proprio per i voli da e per l'aeroporto più baricentrico della regione.

Infrastrutture. La Regione Lombardia dovrebbe pretendere degli impegni pluriennali dei finanziamenti parziali o totali delle spese infrastrutturali, anche autostradali (il 70% dei flussi di traffico sono infra-regionali). Le scelte delle priorità dovrebbero attribuirsi a soggetti terzi di provata competenza internazionale (Banca Mondiale). Il trasporto merci dal Gottardo dovrebbe poter avvenire su ferro anche in Italia per evitare l'inquinamento da Tir.

Controllo del traffico. La struttura tariffaria attuale genera distorsioni nel traffico e non risponde in alcun modo all'obiettivo di ottimizzare l'uso della rete nell'arco della giornata. La Regione dovrebbe promuovere un'iniziativa per scindere il pedaggio pagato dagli utenti dal pedaggio incassato dalle concessionarie e utilizzare le tariffe come incentivi e disincentivi con l'obiettivo di ridurre i picchi di traffico e spalmare il traffico sulle 24 ore. È evidente la maggior efficienza di un sistema di tariffe mirate a controllare il traffico rispetto a una tassa che genera un costo fisso, indipendente da quanto, quando e dove si viaggia.

Servizi ferroviari regionali. Per una gestione delle ferrovie lombarde la Regione non dovrebbe costituire una società ferroviaria unica la "Newco", ma programmare i servizi che ritiene debbano essere garantiti ai cittadini (il cosiddetto "servizio universale"). Il primo passo è prevedere nella normativa regionale la gara come procedura standard per l'affidamento dei servizi ferroviari per ottenere l'offerta migliore e a costi più bassi. Il secondo passo è sciogliere la "Newco", se già formalmente costituita, oppure non completare le procedure per la sua costituzione. Il terzo passo è la privatizzazione de LeNord, mantenendo invece la proprietà della rete di FNM. Quindi avviare le gare per diversi lotti con largo anticipo sulla scadenza dei contratti di servizio in vigore con Trenitalia e LeNord. Infine stabilire che il bando e l'aggiudicazione vengano gestiti da un soggetto indipendente, come per esempio la menzionata Agenzia indipendente per il trasporto locale.

Trasporto pubblico locale. Anche per i servizi "auto-filometro-tranviari" vanno previste gare che, a differenza di quelle prospettate dalla giunta Formigoni, venissero decise dalle Province e dai Comuni e poi gestite, fin dall'elaborazione dei bandi, dall'Agenzia indipendente di cui sopra. Esiste un non banale problema di gestione della circolazione sulla rete ferroviaria statale, di cui è concessionaria RFI. La responsabilità dei ritardi dei treni pendolari è, infatti, in buona misura ascrivibile alla bassa

velocità imposta alla circolazione nei nodi dopo l'incidente del Pendolino a Piacenza nel 1997. Per ridare affidabilità e dignità ai servizi pendolari è necessario contrattare con RFI una modifica delle regole di circolazione almeno nella Regione Lombardia.

Finanziamento pubblico. Il trasporto pubblico locale, dal 1997, è stato il primo settore di applicazione di un "proto-federalismo fiscale", con la compartecipazione delle Regioni alle accise sugli oli combustibili. Da allora nessuna Regione ha utilizzato il margine di flessibilità consentito dalla legge per incrementare le entrate. La Lombardia dovrebbe cercare di indirizzare l'azione della Conferenza Stato - Regioni verso un più realizzato federalismo dei trasporti. L'attesa della definizione dei costi standard per definire le entrate di ogni Regione rallenta di anni l'attuazione del federalismo. Sarebbe meglio accettare assegnazioni di entrate basate sulla spesa storica a fronte della chiusura definitiva della finanza derivata e della possibilità di manovrare (entro limiti non troppo stretti) le aliquote di imposta. Solo così si avrebbero le risorse per ferrovie regionali e trasporto pubblico locale.

Tariffe. È necessario porre in capo alla Conferenza regionale del trasporto pubblico locale la responsabilità di definire la regolazione della dinamica delle tariffe nel tempo e le modalità dell'integrazione tariffaria e in capo all'Agenzia indipendente la responsabilità degli adeguamenti tariffari secondo la logica di price cap.

2.4 SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

STEFANO PAREGLIO

1. Sulle competenze regionali (e sulla necessità di agire). La competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non è incompatibile con specifici interventi delle Regioni che si attengano alle proprie competenze, in particolare quelle relative alla tutela della salute umana e al governo del territorio. È inoltre prassi consolidata che le Regioni stabiliscano norme ambientali più restrittive o anticipatrici di quelle statali. E ancora: le Regioni promuovono politiche attive per favorire la realizzazione degli obiettivi e delle prescrizioni della legislazione ambientale. Ci sono quindi gli strumenti per un'iniziativa politica per la sostenibilità ambientale. Un'iniziativa oltretutto urgente: secondo indagini ormai consolidate - anche se non immuni da critiche metodologiche, come l'Ecosistema urbano di Legambiente e l'Indice sulla qualità della vita de "Il Sole 24 Ore" - le città e i territori lombardi, nell'ultima legislatura, hanno perso numerose posizioni nel ranking

nazionale. È come se il modello di sviluppo lombardo mostrasse la corda. Uno dei suoi limiti più evidenti è sotto gli occhi di tutti: al consumo di risorse naturali non corrisponde un adeguato miglioramento delle prestazioni economiche e sociali offerte ai cittadini.

2. Obiettivi e azioni di sostenibilità .Prima regione italiana per popolazione e per ricchezza prodotta, la Lombardia gode di una condizione di sviluppo che deve costituire uno stimolo ad agire in modo più determinato, e non invece, come capita talora di sentire, una giustificazione di fronte a pressioni e impatti non più sostenibili. Non bastano più iniziative puntuali, titubanti azioni di adattamento o (peggio) labili concessioni ambientaliste: serve un’iniziativa politica organica e coraggiosa, che ponga la Lombardia (i suoi cittadini, le sue città, le sue imprese) sulla frontiera dell’innovazione, attraverso un credibile percorso di cambiamento verso la sostenibilità. Un percorso scandito da obiettivi espliciti, vincolanti e verificabili.

Di seguito si indicano due “pilastri” dell’azione regionale, capaci di segnare un punto di svolta, di portare con sé un reale cambiamento e di generare straordinari co-benefici, sia in termini ambientali che economici.

3. Abbattere le emissioni di gas serra. In Lombardia, le emissioni totali di gas serra (GHG) (esprese in CO₂eq) sono aumentate del 15% tra il 1990 e il 2005. Un incremento in controtendenza rispetto all’UE15 (-7,6%), e addirittura superiore al dato medio nazionale (+12%, nonostante l’impegno per una riduzione del 6,5% entro il 2008-2012). Il risultato lombardo è in larga misura determinato dai settori della produzione di energia elettrica e dei trasporti. Nel primo caso, l’incremento è almeno in parte giustificato dalla riduzione del corrispondente deficit produttivo regionale; nel secondo caso, siamo di fronte a un settore (che pesa per più di 1/4 delle emissioni regionali) di fatto fuori controllo. E a dire il vero, non solo nella nostra regione.

3.1 Il Piano della Regione. In questi anni, la Lombardia non ha messo in campo una politica per la riduzione delle emissioni di GHG, come del resto non ha fatto l’Italia. O meglio, ha lanciato – a 6 mesi dalle elezioni regionali – un’iniziativa che potrebbe definirsi tiepida, se il termine non suonasse ironico: è il cosiddetto “Piano per una Lombardia sostenibile”, di fatto la risposta regionale al “pacchetto clima-energia” dell’Unione Europea. Il Piano ha il merito di aver assunto a scala regionale due obiettivi: quello, non vincolante, di ridurre del 20% i consumi

energetici finali entro il 2020 e quello vincolante, ma assegnato allo Stato italiano, di accrescere l'impiego di fonti rinnovabili fino al 17% dei consumi energetici finali entro il 2020. Si potrebbero sollevare perplessità sulle risorse e sulle modalità previste per raggiungere tali obiettivi, o sull'assenza di una politica integrata sul clima (che non si limiti al pur rilevante aspetto della mitigazione), ma ciò su cui vale davvero la pena riflettere è l'obiettivo regionale di riduzione delle emissioni di GHG. La Lombardia, infatti, opera una scelta formalmente corretta impegnandosi a tagliare del 13%, entro il 2020, le emissioni di GHG calcolate al 2005 dei settori non-ETS (quali: trasporti, edilizia, servizi, agricoltura, rifiuti, piccole e medie industrie): è lo stesso "sforzo" percentuale che l'Unione europea richiede al nostro Paese. Si tratta però di una scelta debole sul piano politico: dato che le emissioni non-ETS rappresentano circa il 60% delle emissioni totali, al 2020 si prospetta una riduzione di circa l'8% delle emissioni di GHG del 2005. A questa riduzione si affiancherà ovviamente quella vincolante, regolata su scala continentale, dei settori ETS (ovvero dei grandi consumatori di energia). Ciò non toglie che, a condizioni invariate, le emissioni di GHG regionali non torneranno neppure ai livelli del 1990! Per dare un'idea: il Regno Unito ha assunto un target vincolante di riduzione delle emissioni di GHG del 34% al 2020, e di almeno l'80% al 2050 (baseline 1990); la Francia dell'83% al 2050 (baseline 1990). Entrambi i Paesi hanno già definito la maggior parte delle azioni da realizzare per raggiungere tali obiettivi.

3.2 Lo sforzo che deve fare la Lombardia. È chiaro che la Lombardia, pur avendo la dimensione e la forza di uno Stato, non ne ha né le risorse, né le competenze. Ed è altrettanto chiaro che il ritardo già accumulato rispetto agli obblighi del protocollo di Kyoto, costringerà comunque la Lombardia, se vuole "rimanere in Europa", a compiere uno sforzo consistente. Molte sono però le leve attivabili dall'ente regionale e le esperienze di successo mutuabili dall'estero.

a. **Promozione delle fonti energetiche rinnovabili.** Per sostituire una quota crescente di combustibili fossili, va promosso un impiego diffuso e capillare di fonti energetiche rinnovabili. Non potendo agire direttamente sulla leva fiscale, la Regione deve sviluppare forme indirette di incentivazione: attuazione del d. lgs. 387/2003, linee guida per i regolamenti comunali, sportello regionale per le autorizzazioni, servizi finanziari per gli investitori, e così via. Più ancora, deve lanciare un progetto strategico regionale che faccia da trama per attivare e connettere

interventi leggeri, diffusi sul territorio: dall'impiego di biomasse (scarti e sottoprodotti) nelle aree agricole e forestali alla produzione di biogas nei grandi allevamenti zootecnici di pianura, dall'auto-costruzione del solare termico al geotermico a bassa entalpia centralizzato a scala di comparto urbano, dal micro-eolico al recupero dell'energia termica.

b. Risparmio ed efficienza energetica negli usi civili. Per conseguire un drastico e rapido abbattimento delle emissioni di GHG, più che sulle fonti bisogna però operare (specie a scala regionale) sul risparmio e sull'efficienza nella produzione, nel trasporto e soprattutto negli usi finali dell'energia. I principali settori di intervento sono due: i consumi civili (residenziali e terziari) e i trasporti che, nel complesso, rappresentano più della metà delle emissioni di GHG in Lombardia. Riguardo agli usi civili, riconosciuto alla Lombardia un comportamento più responsabile rispetto al governo italiano, vanno ora messe in pratica le disposizioni regionali in materia di efficienza e di certificazione energetica degli edifici, affinché determinino risultati concreti. Due sono le strade: adeguare rapidamente i regolamenti edilizi comunali, favorendo gli interventi già convenienti per gli attori; lanciare, con il concorso delle imprese del settore, un piano d'azione regionale per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, poco efficienti e con tassi di sostituzione molto lenti. Le tecnologie per edifici "a basse o a zero emissioni" sono già disponibili a costi competitivi (addirittura per l'edilizia residenziale sociale) e il freno della demolizione e ricostruzione va superato aggiornando e rafforzando la trama normativa. A sua volta, la promozione finanziaria può ispirarsi alle numerose esperienze che si svolgono ormai da anni in tutto il mondo: dal Canada alla Francia alla Germania. Nel contempo, vanno evitati pericolosi "sbandamenti", come quelli rappresentati dal cosiddetto "piano-casa", che promuove un ulteriore incremento dei volumi edificati (in assenza di mercato, e distraendo i risparmi delle famiglie da investimenti più produttivi e comunque meglio liquidabili), in cambio di modesti miglioramenti delle prestazioni energetiche delle abitazioni. Soprattutto va abbandonata la cultura della deroga, che tanti danni ha fatto al patrimonio (non solo) ambientale del nostro Paese.

c. Risparmio ed efficienza energetica nei trasporti. Nei trasporti, l'urgenza di una politica regionale per la mobilità integrata e sostenibile è data dalla necessità di frenare la costante crescita delle emissioni di GHG legate a questo settore, ma più ancora dalla possibilità di coglierne gli straordinari co-benefici ambientali e sociali. L'elenco, al proposito, è assai lungo: riduzione dei tempi effettivi

di spostamento e dei costi privati reali, contenimento dell'inquinamento acustico, miglioramento della qualità degli spazi pubblici e della dimensione relazionale delle città e, soprattutto, abbattimento dell'inquinamento atmosferico, ancora assai critico in vaste aree della Lombardia, specie per il biossido d'azoto e, più ancora, per l'ozono nei mesi estivi e per il particolato nei mesi invernali.

L'ipotesi di lavoro è semplice: contenere la domanda di mobilità (che cresce strutturalmente nei Paesi sviluppati) e garantire una diversa offerta modale. La soluzione è invece assai complessa da praticare, trattandosi di ridurre la dipendenza dall'autovettura privata, l'unico vettore oggi in grado di assicurare adeguati livelli di accessibilità nel contesto destrutturato del territorio metropolizzato lombardo. Una politica per la mobilità integrata e sostenibile si colloca in un orizzonte di medio-lungo periodo e, proprio per questo, non può più essere rinviata. Le azioni da mettere in atto sono numerose: integrare gli interventi alle diverse scale, tra i diversi vettori e tra i diversi attori; vincolare le trasformazioni urbane alla realizzazione delle necessarie infrastrutture per la mobilità; promuovere quartieri senz'auto o a limitata densità di auto; rinnovare e diffondere il trasporto collettivo, specie su ferro; sostenere le alternative alla proprietà e all'uso individuale dell'auto; dissuadere la mobilità motorizzata; favorire la mobilità pedonale e ciclabile con iniziative e incentivi materiali e immateriali; adottare nuove forme di logistica urbana; impiegare l'info-telematica per la gestione della mobilità, e altro ancora.

4. Ridurre drasticamente il consumo di suolo e curare il territorio.

4.1 Ridurre il consumo di suolo. In Lombardia si consumano ogni giorno circa 10 ettari di suolo libero. Villette, condomini, capannoni, centri commerciali, strade e servizi occupano le aree più accessibili della regione. L'inefficiente organizzazione del territorio compromette le risorse naturali e il paesaggio, e determina costi economici e sociali crescenti. Le cause di questo fenomeno, che interessa anche altre regioni italiane ed europee, sono riconducibili a dinamiche demografiche, sociali, produttive e finanziarie, alcune delle quali di portata internazionale. Su di esse si innestano determinanti più prettamente nazionali: in primo luogo, la riduzione dei trasferimenti agli enti locali e il mancato introito dell'Ici, combinati con la possibilità di impiegare gli oneri di urbanizzazione per le spese correnti. In Lombardia,

l'autonomia comunale nella regolazione dei diritti sui suoli, l'estrema flessibilità degli strumenti urbanistici e il consolidato approccio negoziale completano il quadro. *Curare il suolo*. Il consumo di suolo non è però l'unico degrado che affligge il territorio lombardo. Vi sono anche molte "ferite" aperte che invocano una cura attiva. L'azione politica deve perciò essere duplice: conservare i suoli ancora liberi e le loro connessioni, con l'obiettivo di bilanciare espansioni e rigenerazioni e, in prospettiva, di azzerare il consumo di suolo; realizzare un programma pluriennale di manutenzione del territorio regionale.

4.2 Riconoscere al suolo il carattere di bene comune.

Per ridurre i consumi di suolo, l'ente regionale non può agire direttamente sulla (pur decisiva) leva fiscale, ma ha potestà legislativa in materia di governo del territorio e può pertanto sancire uno "statuto dei suoli di Lombardia", orientato a riconoscerne il carattere di bene comune, ovvero di interesse pubblico. Su questa base, va costruito un nuovo equilibrio tra proprietà e collettività nella distribuzione dei costi e dei benefici connessi alle trasformazioni territoriali, sperimentando la compensazione ecologica preventiva di matrice tedesca, per costituire un demanio di suoli non trasformabili, e l'approccio progettuale britannico, per incentivare il reimpiego dei brownfield differenziando le prestazioni pubbliche richieste agli operatori. Più di tutto, però, va ridotta l'attuale polverizzazione decisionale su un tema così rilevante, rafforzando l'azione regionale nelle aree più densamente urbanizzate (attraverso i piani territoriali regionali d'area, in attesa della città metropolitana), assegnando un ruolo più incisivo ai piani provinciali e recuperando effettiva strategicità (e stabilità) alle previsioni strutturali dei PGT attraverso una riscrittura della l.r. 12/2005.

4.3 Curare il territorio.

I diversi ambiti di intervento devono afferire a un programma di manutenzione del territorio regionale. Prima di tutto, vanno messi in sicurezza gli abitanti, gli insediamenti e le infrastrutture nei numerosi comuni lombardi classificati a rischio geologico per frane o per alluvioni. Va rafforzata la tutela della natura. In Lombardia, le aree protette svolgono una delicata e preziosa funzione di riequilibrio territoriale: le competenze e l'autonomia vanno ampliate, le risorse assegnate non devono limitarsi alla mera sopravvivenza e le iniziative di "valorizzazione", così come le scelte dei singoli comuni o l'inserimento delle opere infrastrutturali, vanno giudicate nell'ottica prioritaria della tutela. Più attenzione va rivolta al paesaggio, frutto

di una costruzione millenaria, testimonianza della storia e dell'identità della Lombardia, oltre che sostegno di importanti attività economiche. Va anche evitato che il ricco business delle cave, concentrato in poche province, comporti costi eccessivi per la popolazione, l'ambiente e il paesaggio.

4.4 Risanare. Vanno risanati gli oltre 2.000 siti potenzialmente contaminati. Particolare attenzione va rivolta alle aree di medio-grandi dimensioni, in cui la bonifica si compie solo a fronte di robuste concessioni edilizie per gli operatori: anche dove il realismo non fa difetto, e neppure la legalità, tale soluzione deve indurre a riflettere. Infine va affrontata, secondo un disegno organico, la collocazione delle oltre 250 aziende a rischio di incidente rilevante, distribuite in quasi 180 comuni lombardi.

2.5 ACQUA E RIFIUTI

ANTONIO MASSARUTTO

1. Premessa.

I servizi pubblici locali ambientali (approvvigionamento idrico, gestione acque reflue e depurazione, gestione acque meteoriche, gestione dei rifiuti urbani e speciali) hanno una duplice caratteristica: sia di essere servizi (universali con livelli qualitativi minimi) domandati dai singoli cittadini (utilities), sia di essere attività domandate dalla collettività nel suo insieme (beni pubblici con esternalità). In Lombardia la domanda individuale è sostanzialmente statica (esempio domanda di acqua), mentre cresce fortemente quella collettiva-ambientale (esempio gli scarichi).

Sul fronte ambientale in Lombardia, dopo la situazione critica delle discariche degli anni '90, oggi la situazione è migliore anche se lontana dal traguardo "zero landfill". Sul fronte delle utilities da un punto di vista gestionale si assiste a un'importante trasformazione della strategia di mercato delle ex municipalizzate, soprattutto A2A, che tende sempre più a proporsi come multiutility di livello nazionale, focalizzata soprattutto sull'energia e sulle fasi industriali della filiera dei rifiuti. Nel comparto acqua e le altre attività dei rifiuti continuano a operare le municipalizzate e piccole imprese che operano come terzisti.

2. Separazione rete-gestione dei servizi.

La normativa nazionale ha introdotto il principio della gara come regola generale per l'affidamento, confinando

l'affidamento diretto "in house" a opzione residuale e straordinaria, ma ha mantenuto la possibilità per i soggetti pubblici locali di partecipare alle gare con proprie aziende. Nel frattempo, la normativa regionale lombarda ha intrapreso un percorso in parte diverso, imperniato sulla separazione obbligatoria della rete e della sua gestione rispetto all'erogazione del servizio. Tale impostazione è stato oggetto di una lunga controversia con lo Stato centrale, recentemente sfociata nella sentenza della Corte Costituzionale che ha affermato l'illegittimità del modello organizzativo lombardo, determinando una situazione di vuoto legislativo che dovrà essere presto colmato. Il modello regionale, ispirato alla direttiva europea, di separazione della proprietà dalla gestione della rete rispetto all'erogazione del servizio intende ottenere una concorrenza più efficace e alla misura di imprese medio-piccole e specializzate, laddove la norma nazionale punta invece sul modello delle utility verticalmente integrate. Mentre nelle utility a rete (energia, gas, trasporti, tlc) il modello è efficace nel raggiungere quegli obiettivi, per acqua e rifiuti queste possibilità sono più remote, perché nel caso dell'acqua, l'infrastruttura rappresenta la parte assolutamente dominante della filiera, per i rifiuti la distinzione rilevante non è tanto quella tra infrastruttura e servizio, quanto piuttosto quella tra attività che è più opportuno gestire in forma collettiva e con un obbligo di servizio pubblico e quelle che invece si prestano alla concorrenza.

In Lombardia i gestori delle reti non sono però delle autorità terze, ma sono società controllate dalla politica. A beneficiare di questo schema sembrano essere state soprattutto imprese locali di medio-piccole dimensioni, ostacolando invece l'accesso al mercato da parte di soggetti di maggiori dimensioni, più propensi ad offrire un sistema integrato di servizi e meno propensi a partecipare a mille gare per piccole entità.

3. Il sistema di gestione dei rifiuti in Lombardia.

I termo-valorizzatori sono erroneamente visti in contrapposizione con la raccolta differenziata, mentre invece le due cose sono complementari. Infatti i Paesi europei più virtuosi che mandano in discarica meno del 10% di rifiuti, mandano nei termovalorizzatori con recupero di energia non meno del 50% dei rifiuti. La raccolta differenziata e il riciclo sono fondamentali, ma è ambientalmente preferibile che la differenziata non superi il 50%. I dati dimostrano che i livelli di emissioni sono ampiamente sotto controllo; i microinquinanti sono emessi in quantità trascurabili, con ordini di grandezza non dissimili da quelli del traffico urbano; e soprattutto,

che considerando nell'analisi non solo le emissioni degli impianti ma anche quelle evitate negli impianti che essi sostituiscono (centrali elettriche, caldaie, impianti di condizionamento) il bilancio può essere addirittura positivo. Con 13 impianti di incenerimento con recupero di energia, un centinaio circa di impianti di compostaggio e trattamento meccanico-biologico, e una raccolta differenziata intorno al 40% la Lombardia è forse la regione italiana che più si avvicina allo standard affermato nei paesi Oecd, ma il riciclo lombardo può e deve essere ancora significativamente incrementato.

4. Il sistema di gestione dell'acqua in Lombardia.

Nel caso dei servizi idrici la situazione è complessivamente migliorata dopo il commissariamento per la depurazione dell'area milanese. Tuttavia un buono stato ecologico dei corpi idrici è ancora un traguardo lontano. La Regione ha adottato un modello di organizzazione ancora troppo ispirato a una logica di tipo settoriale, lontana dal principio europeo della "gestione integrata": l'uso razionale della risorsa (soprattutto in agricoltura), la navigazione, la fruizione ricreativa, il paesaggio, gli aspetti morfologici. Il territorio resta ancora estremamente vulnerabile, le risposte tradizionali dell'ingegneria idraulica non bastano più e vanno incontro a costi crescenti, mentre la preferibile soluzione alternativa della rinaturalizzazione si scontra con la crescente antropizzazione.

Il servizio idrico e gli investimenti richiedono capitali. Le tariffe cambiano molto a seconda dei diversi scenari di finanziamento e si va da 414 €/anno/pro capite se l'investimento è finanziato tutto a condizioni di mercato a 190 ricorrendo a circuiti finanziari garantiti dal pubblico. La Lombardia ha seguito questa strada promuovendo, attraverso Finlombarda, schemi di cofinanziamento e prestazione di garanzie con "fondi rotativi". Tuttavia i sistemi di garanzia finanziaria pubblica, potrebbero favorire la creazione di debito pubblico occulto, qualora la leva finanziaria venisse incoraggiata oltre i livelli che possono essere sostenuti dalla tariffa. Occorre predisporre meccanismi di regolazione (esterna e indipendente) e governance societaria di questi soggetti che permetta di valutarne in modo trasparente l'assunzione di rischi.

Le tariffe sono molto diverse a seconda di quali ambiti territoriali si riferiscano: il costo è maggiore dove la popolazione è dispersa come nelle zone rurali e montane. L'incidenza % della tariffa sul reddito familiare speso per il servizio idrico ha una forchetta molto ampia a seconda degli scenari (es. 0,77 – 2,83% nel primo scenario), con valori elevati soprattutto per le famiglie a basso reddito (si ricorda che la soglia dell'1-3% è considerata nella

letteratura internazionale indicatore di un servizio idrico che pone problemi di accessibilità economica per le famiglie).

5. Proposte.

Nasce quindi l'esigenza di varare misure a sostegno delle fasce più deboli, strutturando la tariffa con criteri non esclusivamente volumetrici. La regolazione inoltre deve essere attenta a dipanare i potenziali conflitti di interesse che intervengono nei troppi ruoli svolti dal soggetto pubblico locale (rappresentante della domanda, proprietario delle imprese, arbitro della politica di investimenti e delle tariffe).

6. La privatizzazione.

Il recente DL 135/09 NON introduce alcun "obbligo di privatizzazione", ma semmai incide sulle modalità di affidamento, riducendo notevolmente le possibilità di ricorrere all'affidamento diretto "in house" e generalizzando l'obbligo della gara alla quale potranno partecipare anche le imprese pubbliche degli enti locali. In genere, il soggetto incumbent parte con notevoli vantaggi; e nel caso lombardo difficilmente ci sembrano sussistere i presupposti che rendano credibile la minaccia di subentro di un nuovo operatore. La regolamentazione delle gare sarà, presumibilmente, una materia su cui le Regioni potranno incidere notevolmente, sia con riferimento a cosa viene messo effettivamente in gara (es. la gestione integrata dell'intero servizio con l'inclusione degli investimenti, oppure singole e specifiche attività; affidamento di un solo servizio o di più servizi in una logica "multiutility"), sia ai criteri da seguire per l'aggiudicazione.

La gestione pubblica da un lato induce le aziende ad avere strategie più consone agli obiettivi della politica, ma dall'altro presenta il difetto che il committente-proprietario dispone di un potere invasivo sulle aziende, gravandole di "oneri impropri" sotto forma di costi eccessivi (organici gonfiati, lavori affidati ad imprese "protette" dalla politica, canoni di concessione o altri trasferimenti configurabili come estrazione di rendita di monopolio) o imponendo loro politiche tariffarie squilibrate e costringendole a ricorrere in modo troppo ampio alla leva finanziaria, e finendo in pratica per creare in modo occulto delle situazioni debitorie insostenibili che graveranno sugli esercizi futuri. Anche la gestione pubblica quindi necessita di regolazione. È quindi urgente che la Regione si doti, in assenza di un regolatore nazionale, almeno di strumenti analoghi a quelli istituiti in altre regioni come l'Emilia Romagna, rafforzando i

poteri attualmente affidati alla figura del Garante dei servizi pubblici locali.

L'attuazione della norma nazionale dovrebbe inoltre favorire il ritorno in auge del modello della società mista, che in Lombardia non ha conosciuto finora particolari applicazioni.

2.3 AGRICOLTURA

GIORGIO PROVOLO E ALTRI

1. Stato dell'agricoltura lombarda. In Lombardia sono attive circa 70.000 aziende agricole, zootecniche e forestali, la cui superficie totale è di 1.400.000 ettari, di cui circa 1.000.000 costituiscono superficie agricola utilizzata. L'attività agricola permea la regione occupandone il 60% della superficie territoriale. Le aziende lombarde hanno dimensione media doppia di quella nazionale in cui operano circa 120.000 lavoratori, di cui una buona percentuale (60 % contro il 29 % a livello nazionale) è occupata in modo stabile nel settore. I due principali cardini produttivi sono rappresentati dalla cerealicoltura (20% di quella nazionale) e dall'allevamento zootecnico (circa la metà dei suini e circa un terzo dei bovini italiani, con una produzione di latte pari al 40% di quella nazionale). In Regione si raggiungono livelli tra i più elevati in Europa relativi alla dimensione del settore della distribuzione (265 m² ogni 1000 abitanti di cui 217 nel totale di super e ipermercati!).

2. Cause di crisi. Il settore agricolo sta attraversando una profonda crisi. Le cause sono: strutturali, congiunturali e connesse a politiche economiche.

Cause strutturali. Va annoverata la crescita del costo dei fattori produttivi a cui non corrisponde una dinamica altrettanto vivace dei prezzi dei prodotti. L'insignificanza della rendita agricola provoca le trasformazioni urbane come forma privilegiata di valorizzazione del capitale fondiario ovunque, ma in modo patologico in Lombardia.

Cause congiunturali. Fluttuazioni dei prezzi, andamenti meteorologici anomali, fenomeni speculativi, espongono oggi il settore ad una aleatorietà sconosciuta fino a pochi anni or sono, anche a causa della mutata politica di sostegno introdotta dall'Ue con la riforma del 2003.

Politica economica. Ha dovuto, negli ultimi anni, ricercare un difficile compromesso tra necessaria liberalizzazione e sostegno al settore.

3. Problemi. Nella Regione l'attività agricola e zootecnica costituisce un punto di forza e in molti casi di eccellenza;

tuttavia, emergono anche le criticità legate ad una elevata pressione sull'ambiente: ci sono aree del territorio dove la pressione agricola e, soprattutto, zootecnica è superiore alle capacità ricettiva del sistema suolo-coltura e costituisce un rischio ambientale significativo (eccesso di azoto di origine zootecnica). Restano da definire le strategie per lo sviluppo sostenibile di un sistema agricolo intensivo, che impieghi nuove tecnologie e sia redditizio.

4. Innovazioni che derivano dalle moderne biotecnologie animali, vegetali, microbiologiche. Potrebbero concorrere al recupero ed alla valorizzazione della biodiversità e di tratti genetici esistenti per la costituzione di colture con miglior efficienza d'uso delle risorse e a minor richiesta di input chimici ed energetici (fertilizzanti, acqua, presidi fitosanitari, ecc.). I limiti sono dati da: costi particolarmente elevati della ricerca, frammentazione degli enti di ricerca, indifferenza di enti pubblici e privati a finanziare progetti che non siano puramente applicativi. Una presenza pubblica forte in questo settore della ricerca, come l'esperienza della Confederazione Svizzera suggerisce, potrebbe tra l'altro costituire un elemento di garanzia per l'opinione pubblica generalmente critica nei confronti della monopolizzazione privata delle risorse genetiche animali e vegetali (Ogm) e del loro uso a fini produttivi.

5. Agricoltura come ricchezza di paesaggio e difesa del suolo. Il territorio agricolo ha un elevato valore paesaggistico, ambientale e naturalistico che contribuisce alla qualità della vita dei cittadini. Elemento fondamentale è costituito dalla fitta rete di canali agricoli che è inoltre in grado di assolvere alla funzione di salvaguardia dell'ambiente e di riduzione delle sostanze inquinanti. Mantenere e potenziare questa rete, soprattutto della sua funzione ambientale non può essere posta a carico del solo mondo agricolo. Analogamente dicasi per il ruolo attivo di difesa del suolo che il comparto agro-forestale ha sempre avuto in Italia. Sarebbe opportuno definire con chiarezza alle diverse scale (statale, regionale, locale) quali sono le competenze e gli ambiti d'azione di ciascun livello per evitare le sovrapposizioni e soprattutto i vuoti che attualmente esistono.

6. Strategie di intervento.

Difesa del territorio agricolo. È necessario potenziare gli strumenti urbanistici a tutela del territorio agricolo, sottraendosi dalla tentazione di utilizzare sempre il processo di urbanizzazione per fare cassa. La Regione dovrebbe fornire chiare linee guida in questa direzione e

fornire alle Province la supervisione e il coordinamento nelle scelte di pianificazione locale in modo da garantire anche la coerenza sovracomunale. Va inoltre avviato un più stretto coordinamento tra le DG Agricoltura e Territorio per attivare strumenti in grado di aumentare la difesa dei territori agricoli.

Difesa del suolo. Recuperare il ruolo protettivo dei boschi di montagna e su di essi si deve investire perché la loro redditività non può essere sufficiente a garantire l'auto-mantenimento. Esempi in tale senso si trovano nella vicina confederazione elvetica e in Austria. Modernizzare i Consorzi di bonifica.

Difesa delle grandi filiere produttive lombarde. I comparti lattiero-caseario, ortofrutticolo, delle carni bovine e suine, viticolo, cerealicolo, foresta-legno, forniscono un prodotto pari a 6,8 miliardi di euro, il 14% della produzione nazionale. Il venir meno della politica di mercato assegna un ruolo cruciale alla politica di sviluppo rurale di cui il PSR rappresenta lo strumento operativo. Ma anche in questo quadro la politica regionale può giocare un ruolo determinante stimolando e sostenendo la competitività delle imprese, assegnando maggiori risorse nelle quote di cofinanziamento per gli investimenti, il ricambio generazionale, la formazione professionale, l'assistenza tecnica, l'integrazione di filiera, il tessuto infrastrutturale.

Tutela e valorizzazione delle specificità agro-alimentari regionali. Tutelare la grande varietà di produzioni tipiche, tradizionali, di nicchia, locali, soprattutto nei territori di collina e montagna, mediante il sostegno alla trasformazione, promozione, commercializzazione dei prodotti tipici e tradizionali.

Spinta verso un'agricoltura multifunzionale. Lo sviluppo e il sostegno di tutte le forme di filiera corta per avvicinare il produttore al consumatore è sicuramente una delle azioni prioritarie in questa direzione. In questo senso occorre decisamente favorire, attraverso applicazioni mirate dei programmi comunitari e la predisposizione di iniziative regionali, le forme di produzione energetica da sottoprodotti (residui vegetali, reflui zootecnici), l'espansione della produzione di servizi (didattici, culturali, turistici, commerciali), i contratti di manutenzione con enti pubblici.

Potenziamento della ricerca. Potenziare e integrare gli ambiti della ricerca, sperimentazione e sviluppo, rafforzare le interazioni tra ricerca biotecnologica agraria fondamentale ed orientata alle tecniche di ottimizzazione tecnologica ed economica delle filiere produttive. La Regione dovrebbe istituire una rete permanente delle istituzioni di ricerca operanti in Lombardia con il compito

di stabilire le linee di ricerca prioritarie e garantire la qualità e l'utilizzabilità dei risultati che vengono ottenuti. *Creazione di una rete di coordinamento e condivisione delle conoscenze e delle azioni.* In Lombardia i diversi enti regionali (es. ERSAF, ARPA, IRER) e le stesse DG regionali operano senza una reale strategia coordinata sul settore primario. È necessario attivare una rete tra questi attori e una cabina di regia regionale. La Regione dovrebbe istituire un organo tecnico di coordinamento e indirizzo costituito da rappresentanti delle DG ma anche tecnici e accademici per definire le strategie e i conseguenti interventi da mettere in atto per valorizzare il sistema agricolo e limitarne gli impatti negativi.

2.7 SUI SERVIZI PUBBLICI

PIPPO RANCI

1. **I servizi pubblici.** I servizi pubblici sono molto diversi tra loro ma hanno una caratteristica comune: sono servizi rivolti a soddisfare bisogni essenziali dei cittadini ed esigenze vitali delle imprese. Il presente paragrafo fissa alcuni principi che possono valere per tutti i servizi pubblici, pur nella loro diversità.

Una buona fornitura di servizi può contribuire molto a ridurre le disuguaglianze e a dare sostanza concreta all'idea di cittadinanza, e questo distingue i servizi pubblici dagli altri beni e servizi che sono venduti e acquistati sui mercati. Si richiede quindi un esercizio di responsabilità da parte delle amministrazioni pubbliche. Una simile considerazione si applica ai servizi per le imprese, poiché a seconda di come i servizi funzionano le imprese possono prosperare o languire. Anche qui vi è una responsabilità pubblica.

2. **Modalità di erogazione.** Naturalmente questa responsabilità non implica che le amministrazioni pubbliche debbano produrre ed erogare i servizi con le loro proprie strutture organizzative e con i loro dipendenti; anzi questa soluzione è sempre meno idonea perché la produzione dei servizi richiede organizzazioni sempre più complesse e specializzate. Essa impone invece che le istituzioni politiche cerchino l'assetto normativo ed organizzativo più idoneo allo scopo. Sarebbe un venir meno alla responsabilità pubblica abbandonare il compito all'esito di mercati spontanei ma sarebbe ugualmente un venir meno a questa responsabilità pretendere di imporre un monopolio pubblico quando sia vantaggioso per i cittadini utenti affidare il compito a imprese e mercati opportunamente regolamentati.

3. La responsabilità della Regione. La responsabilità della Regione è diversa nei diversi servizi ma non è mai assente. Pur nella varietà delle discipline specifiche, lo Stato stabilisce le linee generali e le norme quadro ma i servizi sono erogati sul territorio e richiedono un'attenzione locale. Ciò vale persino per le telecomunicazioni, che costituiscono ormai un mercato globale frequentato da imprese multinazionali in forte concorrenza e per le quali il quadro normativo è fissato nelle sedi europea e nazionale: ci sono spazi per un'azione regionale incisiva, ad esempio nella diffusione delle nuove reti a banda larga. All'altro estremo, i servizi squisitamente locali come l'acqua e la gestione dei rifiuti richiedono un'azione a livello comunale ma le tecniche attuali e il rispetto dell'ambiente fanno sì che il Comune sia ormai troppo piccolo per una gestione razionale. La Regione può e deve fornire soluzioni efficienti delle quali le amministrazioni comunali possano avvalersi.

4. Qualità dei servizi. Oggi la fornitura dei servizi pubblici non è adeguata a soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese che li usano. Questo è il problema principale che un'amministrazione regionale deve affrontare. Sulla qualità dei servizi i cittadini misurano la qualità della loro vita a confronto con le regioni migliori d'Europa dove i livelli di reddito medio sono simili a quello lombardo. Il confronto non è positivo. Bisogna rapidamente migliorare. All'obiettivo principale di soddisfare meglio le esigenze degli utenti devono essere subordinati tutti gli altri. Assegnando una chiara priorità agli utenti si mette nella giusta luce la funzione dell'impresa pubblica locale che giustifica l'impegno di risorse pubbliche solo se mostra di fornire un risultato migliore di altre imprese. A questo scopo serve il confronto sistematico tra situazioni locali diversamente configurate; quando è possibile, serve un confronto competitivo entro la stessa area, sia offrendo ai cittadini la scelta tra servizi offerti da diverse imprese (come già oggi nel caso delle comunicazioni e dell'energia, e gradualmente anche per altri servizi come i trasporti) sia mettendo a gara l'affidamento del servizio per un dato periodo di tempo. Le dispute ideologiche devono essere sostituite da valutazioni concrete, caso per caso. Le valutazioni spettano naturalmente alle istituzioni competenti. La Regione lo è per alcuni servizi, non per altri. Ma la Regione può svolgere un compito d'importanza decisiva in tutti i settori se contribuisce ad affermare il principio generale della preminenza della adeguatezza dei servizi sopra ogni altro criterio.

5. **L'agenzia regionale.** Nell'ambito delle sue competenze la Regione dovrebbe istituire per ciascun servizio una struttura di valutazione e regolazione adeguatamente attrezzata. Usiamo il termine "agenzia regionale per i servizi" e non importa se sia unica o molteplice, se la si chiama agenzia o ufficio o in qualsiasi altro modo; importa che sia una struttura non pletorica, professionalmente qualificata in campo tecnico ed economico, dotata di mezzi sufficienti (le economie che può produrre la ripagheranno abbondantemente). L'agenzia dovrà avere due compiti principali.

Uno è rilevare la qualità dei servizi, o sovrintendere alle rilevazioni fatte dalle aziende fornitrici, che devono avere un controllore. Dovrà pubblicare regolarmente i livelli di qualità rilevati. Dovrà essere destinataria di un diritto dei cittadini ad avanzare richieste di informazione e reclami ottenendo risposta. Naturalmente un'agenzia regionale non duplicherà il lavoro che già svolgono le autorità nazionali di regolazione nei settori in cui esistono, e cercherà di avvalersi degli sforzi per il miglioramento della qualità oggi riscontrabili ad opera di alcune imprese e di alcune associazioni di settore. Si occuperà invece di colmare le enormi carenze che oggi esistono nel controllo e nella promozione della qualità, e di suggerire i miglioramenti possibili.

L'altro compito sarà quello di fornire supporto alle istituzioni politiche responsabili, l'amministrazione regionale in primo luogo, nella scelta di come organizzare un servizio, entro gli spazi di discrezionalità che le leggi riconoscono: tra affidamento diretto e messa a gara, e nel caso tra tipi e modalità di gara. Dovrà fornire ipotesi di scelta elaborate sulla base di dati e valutazioni specifiche, con il confronto di costi e benefici sociali (e non solo aziendali) in modo da ottenere il miglior risultato con il minimo impiego di risorse pubbliche e salvaguardare la sostenibilità e non solo il vantaggio immediato.

2.8 SOCIETÀ, IMPRESA E TERRITORIO

ROBERTO CAMAGNI

1. **Coesione territoriale.** Un territorio efficiente, di qualità ed espressivo delle diverse identità locali è insieme preconditione e fonte di competitività del sistema produttivo, di attrattività per nuove imprese esterne e di benessere sociale. Di questo si è resa conto l'Europa, che ha introdotto fra gli obiettivi dei Trattati, accanto alla coesione economica e sociale, la "coesione territoriale". Quest'ultima si realizza attraverso l'efficienza, la qualità e l'identità territoriale.

2. La forza politica degli immobilariisti. La Lombardia da parecchio tempo si sta allontanando da un modello ideale di efficienza e di qualità territoriale, in parte per eccesso di successo – si tratta comunque della Regione guida del paese, il suo cuore produttivo e finanziario e soprattutto la porta della internazionalizzazione dell'intero sistema nazionale – in parte per un misto di incapacità e di sciatteria pianificatoria e in parte per un chiaro accordo politico con la componente immobiliare dell'economia lombarda. Mentre in altri Paesi le grandi e medie aree metropolitane sono state al centro dell'attenzione politica e della politica territoriale, in Lombardia è prevalso un *laissez-faire* irresponsabile, che ha trovato nella legge urbanistica regionale e nelle sue successive modifiche la sua giustificazione. L'intero territorio della fascia centrale è stato progressivamente banalizzato e riempito di insediamenti dispersi, nella disattenzione dei documenti regionali, spesso solo retorici e resi privi di vero potere di indirizzo e di intervento, e nell'impotenza delle Province (una condizione condivisa nell'intero Paese). Oggi addirittura, si cerca di ridurre per legge la competenza provinciale in materia di territorio agricolo – che all'estero è considerato fornire non solo produzione settoriale ma anche servizi ambientali – attraverso una restrittiva definizione settoriale che consentirebbe di facilitare le trasformazioni ad uso edificabile, e si cerca di aprire una breccia in favore della possibilità di edificazione nei parchi.

3. Pianificazione territoriale di area vasta e tassazione. Occorre restituire alla pianificazione territoriale di area vasta un ruolo effettivo nell'orientamento dello sviluppo insediativo, limitando la quasi totale libertà assegnata ai Comuni (i francesi, che abbiamo seguito nella decentralizzazione delle competenze urbanistiche ai Comuni, stanno correndo ai ripari con ogni mezzo). Gli strumenti vanno dalla incentivazione di associazioni di Comuni per i piani urbanistici, alla perequazione intercomunale (modello francese, previsto in Lombardia ma senza gli incentivi esistenti in Francia), dalla indicazione di limiti urbanizzativi macroterritoriali (modello tedesco) alla incentivazione del riuso di *brownfields* (aree industriali dismesse) e *greyfields* (aree commerciali dismesse); infine si dovrebbe rafforzare la tassazione degli interventi di urbanizzazione su aree verdi o aperte, presente nella legge lombarda ma in misura risibile.

4. Minimizzare il consumo di suolo. L'obiettivo generale dovrebbe essere il contrasto a nuovi consumi di suolo

(alcune aree del nord Milano sono urbanizzate oltre l'80%, e si prevede di costruire ancora!) (vedi intervento di S. Pareglio) e in particolare a nuovi insediamenti dispersi a bassa densità, in quanto essi:

- legano irreversibilmente la mobilità al mezzo privato;
- consumano una risorse sempre più scarsa in regione e in particolare nell'intera fascia centrale;
- omologano e banalizzano il territorio;
- creano fenomeni di segregazione sociale.

5. Policentrismo a rete e città metropolitana. La Lombardia è ormai una "città-regione" in senso funzionale (attenzione a non utilizzare l'immagine della "città infinita", mix indistinto di attività sparse su un territorio che non è né urbano né rurale, un futuro che vogliamo evitare!). Da un punto di vista territoriale (vedi intervento di Oliva) il modello che proponiamo dovrebbe essere quello del "policentrismo a rete" (eviterei il termine di metropolizzazione, che Oliva usa in senso sia positivo che negativo, che potrebbe ingenerare confusione): centri urbani compatti, di diversa dimensione e densità, ben separati da una trama verde percepibile e ben connessi con sistemi di trasporto pubblico di massa. Il cuore di questa città-regione dovrebbe strutturarsi nella istituzione della città metropolitana (vedi intervento di U.Targetti).

6. Crisi fiscale dei Comuni. Gran parte dello sviluppo incontrollato delle città, in Lombardia e in Italia, è dovuto alla condizione di crisi fiscale dei nostri Comuni; essi sono costretti a fare cassa usando il "tesoretto" del loro territorio, e dunque le concessioni edilizie, per incamerare oneri urbanistici e Ici, da spendere in direzioni diverse dal territorio (come loro concesso da legge finanziaria nazionale). Si deve intervenire anche in questa direzione, con due strategie precise.

a. Aumento degli oneri concessori. Gli oneri concessori oggi non coprono nemmeno i costi delle urbanizzazioni. In una regione come la Lombardia, i plusvalori emergenti dalle trasformazioni territoriali sono relevantissimi (ricordiamo che i prezzi immobiliari sono aumentati dell'80% in termini reali nel periodo 1996-2006, in presenza di una sostanziale costanza in termini reali dei costi di costruzione; la crisi attuale ha impattato sul numero di transazioni assai più che sui prezzi, che si sono ridotti solo del 5% circa nell'ultimo anno), e praticamente non tassati. In Germania, in città come Monaco, il prelievo locale per oneri urbanistici negoziati si aggira attorno al 30% del valore del costruito, mentre a Milano siamo fra il 5% e l'8%. In Catalogna, dove l'art. 47 della Costituzione

del 1878 indica che “La comunidad participará en las plusvalias que genere la acción urbanística de los entes públicos”, sulle trasformazioni si pagano, oltre a tutti i costi effettivi di infrastrutturazione e alle cessioni di suolo per verde e servizi, le cosiddette cesiones de aprovechamiento, cessioni di suoli pari al 10% del valore delle plusvalenze realizzate. In Italia, secondo il Testo Unico dell’Edilizia (DPR 380/2001, modificato dal D. Lgs. 301/2002) “l’incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni...” (comma 4 dell’art. 16): c’è la totale competenza regionale. Un aumento sensibile degli oneri, che non si scarica sui prezzi degli immobili come alcuni temono (ciò avverrebbe solo sull’edilizia realizzata in periferia del comune più piccolo e meno attraente, ove si lavora “al costo di produzione”), consentirebbe di urbanizzare di meno e di avere più risorse da dedicare alla qualità urbana e alla qualità sociale (social housing, pagato in Germania in gran parte con gli oneri).

b. Reintroduzione dell’Ici. È auspicabile che si avvii una riflessione collettiva, bi-partisan, sulla necessità di reintrodurre l’Ici sulla prima casa. L’abolizione è stata una misura populistica e elettoralistica della attuale maggioranza che ha avuto come risultato lo svuotamento sostanziale della legge sul federalismo fiscale e l’inasprimento della condizione finanziaria dei comuni. Il percorso è politicamente delicato, ma poiché l’evidenza è chiara a tutti, in entrambi gli schieramenti, occorrerebbe costruire un accordo fra i politici “di buona volontà”. Si eviterebbe la valanga di scorciatoie e di nuovi balzelli improbabili che saranno necessari prestissimo per chiudere il buco creato nella finanza comunale.

7. Urbanistica negoziale sì, ma trasparente. L’aumento degli oneri urbanistici si pone come un primo strumento di lotta alle rendite immobiliari; non nel senso di negarle o demonizzarle, come avveniva in passato, ma nel senso di utilizzarle (in parte) per la costruzione del territorio pubblico: nuove infrastrutture, migliore qualità edilizia, maggiori servizi e verde per i cittadini. Lo strumento dell’urbanistica negoziale, introdotto esplicitamente in Italia proprio dalla nostra Regione, può essere ben utilizzato allo scopo, solo che la negoziazione sia trasparente (il che non è), che si evitino discriminazioni fra operatori diversi e che si utilizzino davvero forme di competizione fra iniziative e progetti diversi. Lo strumento è utilizzato non solo nei progetti urbani ma anche nel caso delle infrastrutture realizzate con

project financing (ad esempio, per la BE-BRE-MI), ove si consentono edificazioni e progetti immobiliari lungo il tracciato; anche in questi casi occorre chiedere trasparenza sulle condizioni di negoziato e valutare adeguatamente gli effetti territoriali delle espansioni previste, perché il tutto non si risolva in pura speculazione.

8. Un “piano d’area” per l’area metropolitana. Certamente un “piano d’area” per l’area metropolitana milanese potrebbe utilmente essere avviato: troppo labili sono le esperienze di cooperazione fra il Comune di Milano e i comuni esterni; troppo pervicace è l’atteggiamento centripeto del capoluogo, che, a costo della qualità urbana complessiva, continuamente trattiene al suo interno espansioni immobiliari – si pensi solo all’obiettivo scriteriato dei due milioni di abitanti – e non si cura delle poche aree verdi incluse nel Parco Sud; troppi sono invece i vantaggi potenzialmente estraibili, in termini di efficienza territoriale, da un ordinato decentramento funzionale e residenziale lungo le linee di forza del ferro. Il risultato delle politiche degli ultimi vent’anni sono chiari: Milano, nonostante la sua forza, è passata dall’essere individuata alla metà degli anni ‘80 come “la capitale dell’Europa meridionale”, dopo Londra e Parigi, a un posto che varia dal 10° al 13° in Europa, con vistosi limiti nella qualità urbana e ambientale, nel value-for-money degli immobili di prestigio, in una non certo perfetta accessibilità internazionale, nella congestione del traffico metropolitano. Tutto questo ha per molto tempo limitato sia la capacità di crescita, in quantità e qualità, relativamente alle altre metropoli europee, sia la attrattività di Milano per imprese esterne, nonostante la presenza del grande mercato lombardo e padano.

9. I trasporti metropolitani pubblici devono ricevere un chiara priorità. I movimenti pendolari devono poter essere attratti sul mezzo pubblico, grazie a innovazioni organizzative (la tariffazione integrata, già ricordata da Boitani e miglioramenti del servizio) e di rete. Si potrebbe pensare alla apertura di stazioni di porta, sulle linee delle Ferrovie Nord, nelle città di medio-piccola dimensione, al fine di attrarre un park-and-ride da parte di coloro che vivono nella nebulosa diffusa, al di fuori dei centri.

10. Il modello policentrico a rete e società della conoscenza. Sul terreno della integrazione fra strutture formative, di ricerca e imprese, molto è stato fatto grazie alla riorganizzazione a rete realizzata dal Politecnico e in via di realizzazione anche da parte delle altre Università milanesi. Migliori servizi di accoglienza per gli studenti

provenienti da altre regioni e dall'estero e migliori relazioni con i centri di ricerca avanzata e con le imprese potrebbero dare importanti risultati, in un momento caratterizzato da forti ripensamenti sui processi di decentramento industriale internazionale e dallo sviluppo, non proprio fortissimo nella nostra Regione, della società della conoscenza.

2.9 CRIMINALITÀ: INFILTRAZIONE NEL TERRITORIO

NANDO DALLA CHIESA

La presenza della criminalità organizzata in Lombardia è oggetto di una costante sottovalutazione. Si tratta invece di un fenomeno con una storia antica, al cui interno si sono registrate dinamiche complesse e ricche di implicazioni per la società e l'economia lombarda. Inizialmente favorita dall'istituto del confino, specialmente nell'hinterland milanese, la penetrazione delle organizzazioni mafiose ha poi seguito logiche sempre più squisitamente dettate dalla ricerca di opportunità economiche. Opportunità di vario genere. Di profittevole inserimento in quei settori in cui le risorse mafiose (la mediazione, la protezione, l'intimidazione) costituivano un differenziale decisivo, dal divertimento notturno al commercio all'ingrosso. Opportunità, poi, di rastrellamento violento di capitali, come nel caso della 'Ndrangheta, che negli anni settanta fece dei sequestri di persona in Lombardia una delle fonti principali della sua "accumulazione originaria". Opportunità, successivamente, di sviluppo di mercati illegali, come quello della cocaina, che ha visto la piazza di Milano assurgere progressivamente ai vertici delle graduatorie europee. Opportunità, in ultimo, di reinvestire i capitali sporchi accumulati massicciamente nelle attività illegali.

All'interno di questa vicenda storica va segnalato il ruolo sempre più forte acquisito, rispetto a Cosa Nostra siciliana, dalla 'Ndrangheta calabrese, ormai quasi egemone sul territorio regionale e volta, come in un vero processo di colonizzazione, a conquistarne aree urbane e settori produttivi. Il passaggio dalla gestione dei mercati illegali all'investimento in quelli legali pone le basi, soprattutto nell'attuale situazione di crisi, per un salto di qualità nei rapporti tra le organizzazioni mafiose, gli operatori economici e il ceto politico-amministrativo. Da un lato la carenza di liquidità esalta la forza "persuasiva" dei capitali mafiosi producendo nuove cointeressenze e alleanze economiche, anche mediate da prestanome.

Dall'altro lato l'impegno oligopolistico dei clan nel settore del movimento terra, edilizio e dei lavori pubblici (ma anche l'attivismo nello smaltimento dei rifiuti), li spinge a cercare rapporti molto più organici con le amministrazioni pubbliche di vario livello.

In questo quadro, gli sforzi dei democratici vanno orientati soprattutto in due direzioni: quella di un grande piano di formazione di classi dirigenti oggi totalmente inconsapevoli delle dimensioni e della qualità del rischio criminale; quella di una revisione del sistema degli appalti-subappalti che tenga conto delle distorsioni e dei larghi varchi su cui oggi può sistematicamente contare l'impresa mafiosa, dall'assenza di controlli sui subappalti all'esenzione dai certificati antimafia per le aziende operanti nel movimento terra.

3. IMPRESE E LAVORO

3.1 LINEE DI UNA POLITICA REGIONALE DEL LAVORO

TITO BOERI E PIETRO ICHINO

La politica regionale del lavoro dovrebbe articolarsi su tre proposte:

1. Potenziamento dei servizi per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

È un terreno su cui la Regione da sette anni ha una competenza legislativa e amministrativa piena. Nei quattro anni trascorsi dall'emanazione della legge regionale n. 22/2006, la sua attuazione è del tutto insoddisfacente, per i criteri clientelari cui essa è stata prevalentemente ispirata e la mancanza pressoché assoluta di un sistema di valutazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi veramente indipendenti. La Regione può e deve, inoltre, mettere in rete l'offerta privata e pubblica di informazione ai lavoratori, formazione professionale, assistenza intensiva ai lavoratori in difficoltà, sostegno alla riconversione di imprese e lavoratori; e offrire un centro di assistenza e orientamento per la migliore fruizione di questi servizi da parte di chiunque ne abbia bisogno, soprattutto i meno dotati e più sprovveduti.

2. Una sperimentazione regionale, anche a legislazione nazionale invariata, di modelli di flexsecurity nei processi di aggiustamento industriale e nelle crisi occupazionali.

Il modello, di ispirazione nord-europea, prevede un incremento della flessibilità del sistema economico nella riallocazione del lavoro da settori e imprese in declino a settori e imprese in crescita, senza sacrificio – anzi, semmai rafforzamento – della sicurezza dei lavoratori interessati; è possibile perseguire questo risultato attraverso accordi collettivi tripartiti coi quali il sindacato riconosce maggiore libertà di aggiustamento industriale alle imprese, in cambio di un forte incremento della sicurezza dei lavoratori coinvolti. Le imprese si impegnano a destinare una parte del vantaggio economico conseguito con la maggiore flessibilità, per la copertura del costo sociale delle loro scelte di aggiustamento industriale. Esse – attrezzandosi per questo con gli opportuni strumenti operativi – offrono ai propri dipendenti che perdono il posto due garanzie: la prima (il cui costo può

e deve essere rimborsato dalla Regione) è quella di una efficiente attività di ricerca della nuova occupazione e riqualificazione mirata del lavoratore interessato; la seconda ha per oggetto un congruo indennizzo economico al lavoratore licenziato e un congruo trattamento complementare di disoccupazione, che costituirà anche un potente incentivo all'efficienza dei servizi di ricerca e riqualificazione mirata: più sarà rapida la rioccupazione dei lavoratori, minore sarà il costo del trattamento complementare. Si attiva in questo modo un gioco a somma positiva, nel quale i lavoratori si vedono garantire uno standard di sicurezza del tutto inedito nel nostro Paese, nei processi di aggiustamento industriale e nelle crisi occupazionali (tale da indurli a preferirlo al vecchio sistema di protezione incentrato sul controllo giudiziale del giustificato motivo di licenziamento); le imprese – dove i lavoratori interessati accettino il dispositivo attivato, rinunciando all'impugnazione – evitano l'incertezza del controllo giudiziale sul giustificato motivo economico-organizzativo del licenziamento (resta solo il controllo giudiziale contro le scelte discriminatorie). La Regione, anche utilizzando i contributi del Fondo Sociale Europeo, dovrebbe svolgere un ruolo di primaria importanza di assistenza alle imprese, o loro consorzi o enti bilaterali, per l'attivazione dei servizi finalizzati alla rapida e appropriata ricollocazione.

Prima della crisi si calcolava che ci fossero poco meno di centomila posizioni di lavoro specializzato o qualificato non coperte in Lombardia per carenza di offerta corrispondente. È verosimile che dati analoghi emergano dopo la crisi anche se non negli stessi settori e mansioni di prima. Si tratta di un grande “giacimento” di lavoro possibile, che deve essere utilizzato per aumentare la possibilità di scelta dei lavoratori e la loro sicurezza nei processi di aggiustamento industriale e nelle crisi occupazionali.

La proposta prevede due soluzioni diverse circa il profilo temporale della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro: quella ispirata al progetto Boeri-Garibaldi, che limita l'esperimento ai primi tre anni di durata del rapporto, e quella ispirata al disegno di legge Ichino n. 1873/2009, che estende l'esperimento ai primi vent'anni di durata del rapporto di lavoro.

3. Mettere in comunicazione una grande offerta di lavoro con una grande domanda.

In Lombardia si osserva una grande domanda di servizi alla persona e alla collettività, che resta latente, inespressa, nel mercato del lavoro regolare ordinario: assistenza continuativa per non-autosufficienti, assistenza diurna

per figli di madri-lavoratrici, insegnamento informatico per anziani e disabili, protezione notturna contro il vandalismo, manutenzione del verde urbano. A fronte di domanda per questo tipo di mansioni esiste un'ampia offerta di lavoro a basso costo. L'incontro di questa domanda e di questa offerta può essere notevolmente migliorato mediante due tipi di iniziative:

- secondo il modello dell'Agence Services à la Personne francese, attivando strumenti efficienti di mediazione al livello regionale, provinciale e comunale;
- secondo il modello scandinavo, attivando servizi di fornitura di prestazioni personali di servizio in forma di collaborazione autonoma continuativa, gestiti da Comuni e Province, e attivando al contempo una forma efficace di monitoraggio cogestito con il sindacato, idonea a escludere che possa derivarne nel mercato un effetto di sostituzione di domanda di lavoro professionale standard. Gli autori illustrano le modalità in cui questi servizi potrebbero essere attivati, attingendo anche a esperienze italiane recenti.

3.2 SETTORE NON PROFIT E IMPRESE SOCIALI CARLO BORZAGA

1. Settore non profit e welfare

A partire dagli anni '80, l'insieme eterogeneo di organizzazioni che non distribuiscono utili ai fondatori e ai gestori, definite in vario modo, volontariato organizzato, terzo settore, economia sociale o solidale, nonprofit, ecc. ha registrato, anche in Italia, un'importante evoluzione. È cresciuto il numero di organizzazioni e il personale impiegato. Si sono ampliati gli ambiti di intervento (dai servizi di assistenza e di educazione ad attività culturali, all'inserimento al lavoro di persona con difficoltà, all'housing sociale). Lo sviluppo che negli anni '90 era spontaneo, poi per volontà di amministrazioni regionali e locali per potenziare questi servizi sociali. In seguito alla scelta di molte amministrazioni locali di affidare a queste imprese la produzione di servizi sociali è aumentato il numero di organizzazioni che producono in modo stabile e continuativo servizi di interesse generale o beni meritori diventando organizzazioni con una marcata vocazione imprenditoriale. Dal 1990 fino a quest'anno sono state approvate diverse leggi che hanno riconosciuto e regolato sia le forme organizzative che si erano andate formando autonomamente, sia alcune forme del tutto nuove. Problemi irrisolti sono il trattamento fiscale legato all'assetto giuridico e non alla meritorietà dei servizi

prodotti e le modalità di scelta delle amministrazioni locali orientate alla minimizzazione del prezzo piuttosto che alla qualità. Grazie a questa evoluzione si è ormai creato un vero e proprio settore che garantisce buona parte dei servizi di welfare di competenza degli enti locali e quindi fortemente interconnesso con questi stessi enti. In molte aree del Paese, soprattutto nelle regioni del Nord, più dell'80% di questi servizi è erogato da organizzazioni non profit, e per circa il 60% da cooperative sociali. Va tuttavia sottolineato che un numero crescente di imprese sociali già riesce a finanziare una parte non marginale e crescente delle proprie attività attraverso domanda privata pagante. Questa evoluzione verso forme imprenditoriali di erogazione di servizi sociali ha cambiato il modo di concepire un sistema di politiche sociali troppo spostato sulle erogazioni monetarie e poco orientato ai servizi (vedi anche quanto sostenuto in proposito da Ranci Ortigosa) e ha permesso di coprire una grave lacuna del sistema di welfare italiano. Il settore quindi contribuisce in modo significativo al benessere delle fasce di popolazione più deboli e perché crea occupazione.

2. Le eccellenze lombarde

La Lombardia si pone in questo ambito come una delle regioni più sviluppate a livello sia nazionale che europeo. In particolare si segnala quanto segue. L'ampiezza del fenomeno: oltre 30mila istituzioni volontaristiche e associative con un certo numero di importanti big players. Alcune province lombarde come Brescia e Bergamo, possono essere considerate "la culla" dell'impresa sociale italiana, soggetti non profit di tipo produttivo, che continuano ad avere la migliore performance economico-sociale: in Lombardia operano 1.600 cooperative sociali su 8.000 nazionali. In Lombardia sono presenti importanti fondazioni di origine bancaria (Fondazione Cariplo su tutte) e di altre fondazioni grant making (tra cui le fondazioni di comunità promosse dalla stessa Fondazione Cariplo) che svolgono un ruolo importante nel sostegno allo sviluppo del settore. Infine la quasi totalità delle imprese industriali lombarde sostiene in vario modo realtà con finalità sociale operanti sul territorio di riferimento e ben il 58% ha in essere rapporti di tipo commerciale con soggetti non profit.

3. L'ideologia e la pratica formigoniana

L'attuale maggioranza ha dichiarato di volersi ispirare soprattutto nell'ambito delle politiche sanitarie, sociali ed educative sui seguenti principi: sussidiarietà e sostenimento di attori privati profit e non; sostenimento dei corpi intermedi della società civile; creazione di quasi-

mercati ove i privat profit e non soddisfano la domanda di servizi sociali dei privati sostenuti da vouchers.

Il modo in cui la creazione dei quasi mercati è stata concretamente gestita, soprattutto per la parte relativa alle pratiche di accreditamento, ha finito per privilegiare alcune componenti del settore. Si può sostenere che lungi dall'aver promosso un settore non profit e dell'impresa sociale autonomo, l'attuale maggioranza esercita su gran parte di esso una sorta di "monopolio". Il principio di sussidiarietà è stato applicato nell'interesse di pochi. In Lombardia il richiamo alla sussidiarietà ha costituito spesso una sorta di "paravento" per coprire forme di collateralismo tra non profit e poteri pubblici. Il trasferimento di risorse secondo criteri di vicinanza politico-ideologica contraddice i fondamenti del principio stesso di sussidiarietà.

4. Le linee di policy

Due sono le opzioni possibili: mantenere in capo ai soggetti pubblici tutte le decisioni rilevanti in materia di politiche sociali, sanitarie ed educative e di investire le organizzazioni private solo delle funzioni di erogazione, lasciando alle stesse ridotti margini di libertà; riconoscere l'autonomia del settore e la sua autonoma capacità di contribuire alla definizione e alla realizzazione di interventi di elevata valenza sociale, cioè di riconoscere alle stesse una funzione pubblica e di lasciare loro gli spazi di autonomia che ne garantiscono l'espletamento.

L'opzione politicamente più interessante è certamente la seconda, ma va assunta una prospettiva "concorrenziale" rispetto alle indicazioni e alle proposte formigoniane proponendo una concezione del principio di sussidiarietà diversa da quella teorizzata e agita dalla attuale maggioranza e caratterizzata dai seguenti principi: coinvolgimento di tutti i soggetti non profit e di tutte le forme di imprenditorialità sociale, purché qualificate professionalmente e trasparenti nell'operare, di qualsiasi orientamento politico e ideale (non solo delle forme di imprenditorialità politicamente più prossime); imparzialità delle pubbliche amministrazioni nelle relazioni con questi soggetti; coinvolgimento degli attori del settore nella programmazione di lungo periodo; stimolo all'innovazione e all'autonomia, nell'organizzazione delle attività e nel reperimento di risorse, ferma richiesta di trasparenza nella rendicontazione e controllo dei risultati ottenuti.

Le principali proposte di policy dovrebbero riguardare: l'allargamento degli ambiti di intervento come ambiente, cultura, turismo; promozione di cooperativa di utenza; costituzione di "network territoriali di progetto" reti

locali di diverse forme di non profit; cooptazione del terzo settore in tecnostrutture miste pubblico / private nella gestione delle politiche territoriali dei servizi sociali, sanitari e ambientali.

5. Le indicazioni operative

a. Il riordino legislativo che razionalizzasse i diversi albi e registri che la Regione è tenuta per legge a tenere e i relativi uffici. Questa potrebbe essere anche l'occasione per armonizzare, nei limiti del possibile e pur tenendo conto delle diversità tra organizzazioni, le modalità di rendicontazione.

b. La semplificazione delle procedure amministrative; l'unificazione (e il potenziamento anche attraverso il coinvolgimento di risorse private) dei diversi fondi di rotazione gestiti con risorse pubbliche a sostegno di progetti di sviluppo presentati da soggetti non profit; la "messa a sistema" delle sovvenzioni globali per il sostegno alle iniziative di inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati.

c. La ridefinizione dei benefici fiscali: la stabilizzazione in via definitiva le forme di agevolazione sulla tassazione già riconosciute ai soggetti non profit (ad esempio l'esenzione o la riduzione dell'Irap o di altre imposte locali); una nuova agevolazione fiscale a sostegno dell'acquisto diretto (senza uso di voucher pubblici) da parte dei privati cittadini, delle famiglie e delle istituzioni pubbliche e private di beni e servizi di rilevanza sociale prodotti da organizzazioni non profit.

d. La promozione di un modello di amministrazione "multipolare" che riconosce le organizzazioni non profit e le imprese sociali come partner degli enti pubblici (ai vari livelli) in sede di definizione delle politiche e di implementazione degli interventi (incentivare procedure "al massimo rialzo" della qualità / quantità dei beni prodotti anziché al "minimo costo").

e. La promozione della responsabilità sociale delle imprese e la costruzione di partnership tra imprese for-profit e soggetti non lucrativi, soprattutto in settori come quello dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

f. La promozione di un progetto speciale, con maggior sostegno pubblico per l'ampliamento del ruolo di imprese sociali che hanno l'obiettivo dell'inserimento nel lavoro di persone con difficoltà occupazionali.

3.3 SETTORE ENERGETICO: EFFICIENZA, RINNOVABILI E RETI MARIO CIRILLO E PIA SARACENO

1. Priorità

Le politiche regionali nella prossima legislatura dovranno avere due priorità:

- a. investimenti per un'economia a basso impatto ambientale e a basso contenuto di carbonio;
- b. investimenti in infrastrutture di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica e del gas, per migliorare l'efficienza e la sicurezza.

In ambedue i casi si tratta di mettere in campo incentivi economici importanti in grado di mobilitare investimenti in settori innovativi e di frontiera, ma anche di promuovere e diffondere sul territorio cambiamenti nei comportamenti, nelle scelte di consumo e di gestione dei processi decisionali. Devono essere utilizzate le conoscenze e i risultati delle ricerche che si stanno conducendo a livello nazionale e internazionale per rendere le decisioni degli operatori pubblici e privati meno rischiose e più consapevoli. Ciascuna Regione deve coordinare i suoi strumenti di programmazione e di monitoraggio con quelli delle altre in modo da garantire la coerenza tra Regioni e con gli obiettivi nazionali e gli impegni comunitari.

2. Energia e ambiente

2.1 La prima leva fondamentale è quella dell'efficienza negli usi dell'energia, dove si possono conseguire i più significativi risultati al minimo costo.

Il piano di azione nazionale fissa un obiettivo di risparmio al 2016 del 9.6% rispetto ai consumi medi del quinquennio 2002-2006. Per tutto il periodo 2011-2020 a tutte le regioni italiane sarà assegnato un obiettivo di efficienza. Non si tratta solo di rispettare le imposizioni nazionali, ma di cogliere un'occasione di crescita: infatti la realizzazione di ambiziosi obiettivi di efficienza energetica permette, almeno per la maggior parte degli interventi, di conseguire risparmi netti sui costi dell'energia, a vantaggio delle imprese (in particolar modo quelle ad elevata intensità energetica) e dei consumatori domestici.

Il sistema produttivo lombardo mostra una doppia tendenza: si riduce il peso dell'industria che consuma molta energia, aumenta il peso del terziario che ne consuma meno, ma il consumo di elettricità del terziario sta aumentando velocemente cosicché, come effetto complessivo, il consumo sta aumentando. I

programmi di efficienza devono riguardare soprattutto il terziario e gli edifici di qualsiasi tipo. Le aree di intervento sono: a. isolamento termico negli edifici; b. sostituzione di apparecchi a bassa efficienza; c. impiego di impianti di riscaldamento/condizionamento efficienti (teleriscaldamento e pompe di calore); d. impiego di sistemi di illuminazione efficienti.

In particolare, applicare i miglioramenti agli edifici e alle operazioni della pubblica amministrazione produce, oltre al risultato diretto, un segnale visibile.

2.2 La seconda leva è costituita dallo sviluppo delle fonti rinnovabili. Attualmente la Lombardia presenta soprattutto generazione idroelettrica ma le possibilità per il futuro anche immediato sono diverse, dato che le risorse per la produzione idroelettrica sono limitate ed anzi diminuiscono per ragioni di rispetto ambientale. La crescita può derivare dalle azioni seguenti.

a. Nella generazione di elettricità da altre fonti rinnovabili (soprattutto biomasse, anche in cogenerazione). Data la presenza di generosi incentivi nazionali allo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, l'azione regionale deve essere volta a realizzare le condizioni per una veloce attuazione dei progetti che verranno promossi dall'iniziativa privata salvaguardando vincoli ambientali e paesaggistici. Si può passare dall'attuale 13,8% di quota delle fonti rinnovabili nella produzione di elettricità ad un 20% nel 2020.

b. Nel riscaldamento - raffrescamento degli edifici e dell'acqua con l'impiego di fonti rinnovabili (biomasse, geotermia e solare termico). Qui servono non solo miglioramenti di semplificazione amministrativa e autorizzativa, ma interventi regionali di incentivazione economica sulla base di un piano d'azione dettagliato. L'incidenza delle rinnovabili può passare dal 2,3 al 21%.

c. Nell'introduzione delle fonti rinnovabili nei trasporti. Oggi siamo a zero. La direttiva comunitaria impone il 16% al 2020, e questo costituisce l'obiettivo anche per una regione.

L'azione su entrambi i fronti (efficienza e rinnovabili) può costituire opportunità di crescita per la Regione. La riduzione delle emissioni di CO₂, al fine di rispettare gli impegni nazionali e internazionali, va spesso assieme alla riduzione delle emissioni di altri gas inquinanti a livello locale, con miglioramento della salute e dell'ambiente. Gli investimenti trascinano una riqualificazione del sistema produttivo la Lombardia può assumere una posizione di leadership in tal senso in Italia e in Europa.

3. Infrastrutture di trasporto

3.1 Gas

Nel settore è in corso, ma troppo lentamente, una concentrazione sia delle imprese sia delle responsabilità amministrative pubbliche. Il processo deve essere guidato. Ci sono ancora 76 imprese in Lombardia, metà delle quali serve meno di 10.000 clienti quando la dimensione efficiente è dieci volte maggiore.

Le gare, ora obbligatorie per legge, sono bandite dai Comuni singoli, che sono 1500. Esiste una proposta di raggruppamento in una ventina di ambiti, che deve richiedere un impegno della Regione. Nella gestione delle gare il sostegno dell'amministrazione regionale potrebbe essere decisivo al fine di una buona riuscita, se non altro per la competenza tecnica che si richiede e che è difficile creare nelle amministrazioni piccole. Inoltre i Comuni sono stati indotti dal taglio dei trasferimenti e dalle conseguenti ristrettezze di bilancio a porre come priorità nelle gare il ricavo che possono ottenere con il canone, ciò che può andare a scapito della qualità e della sicurezza del servizio nel periodo di affidamento e nel futuro successivo (manutenzione e rinnovamento delle reti). La Regione dovrebbe operare a supporto per evitare di dover intervenire con il potere sostitutivo nell'espletamento delle gare. Il raggruppamento delle imprese dovrebbe essere favorito dalle gare per ambito, e condurre da un lato ad eliminare le imprese inefficienti per piccola dimensione e dall'altro a rafforzare lo stimolo concorrenziale che le posizioni dominanti tendono invece ad eliminare.

Le aziende comunali o comunque a controllo pubblico devono collocarsi in questo quadro. In alcuni casi può essere opportuno mantenere nella proprietà pubblica la rete e consentire lo sviluppo della società che fornisce il servizio attraverso opportune aggregazioni.

3.2 Elettricità

Una rete elettrica adeguata è vitale per la sicurezza delle forniture e per l'efficienza del mercato che può garantire il contenimento del costo dell'energia. Purtroppo gli adeguamenti della rete richiesti dalla crescita della domanda, dalla costruzione di nuove centrali e dallo sviluppo delle rinnovabili sono spesso in grave ritardo.

Il problema si pone innanzitutto per le linee della rete di trasmissione, quella ad alta tensione che unisce grandi aree e che presenta punti di grave congestione sia interregionali che nell'interconnessione con l'estero, con la conseguenza di prezzi dell'energia più elevati e minore sicurezza. Sono localizzati in Lombardia alcuni progetti (come la linea Trino - Lacchiarella e Tirano - Piateda) che possono risolvere le congestioni nel Nord Italia e che

hanno subito rinvii progressivi per l'insorgere di problemi connessi alle autorizzazioni sul territorio; in questi casi i tempi medi delle fasi concertative a livello regionale, che sono solitamente di due anni, sono giunti a quasi cinque. La Regione non deve stanziare somme, ma mettere in campo competenze e procedure per accelerare il processo che continuerà inevitabilmente a coinvolgere un numero elevato di soggetti pubblici e privati; deve assumere un ruolo attivo nel rivedere le procedure e favorire gli accordi. Analogo ragionamento vale per le reti locali a media tensione.

La grande sfida che si pone per le reti elettriche di tutto il mondo è l'applicazione diffusa delle tecnologie informatiche con il passaggio a quelle che si chiamano oggi reti intelligenti (smart grids). Esse consentono di migliorare la capacità dalle reti esistenti, la rapidità di adattamento al cambiare della richiesta (fondamentale, ad esempio, per utilizzare la generazione discontinua eolica e solare), la possibilità di far intervenire la contrattazione di mercato a spianare le punte di prezzo, la tempestività ed efficacia di risposta alle emergenze. I governi (non quello italiano) e le grandi imprese (anche quelle italiane) stanno predisponendo piani di investimenti che condizioneranno la competitività di intere aree. I progetti si attueranno a partire dalle aree in cui un'intelligente amministrazione regionale saprà metter quel tanto di iniziativa, e in questo caso anche di risorse, da attrarre i soggetti industriali interessati.

3.4 POLITICA INDUSTRIALE

FABRIZIO ONIDA

1. Interventi nazionali e regionali: qualche cifra

Nei sei anni 2003-2008 vi sono stati 1.307 interventi di sostegno alle attività economiche, di cui 91 interventi nazionali e 1.216 interventi regionali. Gli interventi nazionali hanno effettivamente erogato 24,8 mdi euro (su 42,8 mdi concessi), gli interventi regionali hanno effettivamente erogato 10,9 mdi (su 17,2 concessi). Gli interventi regionali rappresentano dunque il 28,6% del totale. Le agevolazioni sono consistite in contributi in c/capitale o interessi sommati ai finanziamenti agevolati per il 62% sugli interventi nazionali e l'83% sui regionali; i crediti d'imposta rispettivamente 25% e 2%. I 17,2 mdi di interventi agevolativi regionali concessi (per tre quarti da Regioni del Centro-Nord) sono stati allocati alle seguenti finalità: consolidamento e sviluppo 57,4%, accesso al credito 14,0%, innovazione - ricerca e sviluppo 13,8%, servizi infrastrutturali alle imprese 4,3%,

ambiente-energia 4.0%, nuova imprenditorialità 2.9%, internazionalizzazione 1.5%. La quota di “Innovazione - ricerca - sviluppo” sul totale degli interventi regionali si è ridotta nell’ultimo decennio.

Il peso della Lombardia sul totale delle erogazioni di competenza delle Regioni è fortemente calato dal 2000-01 (quasi il 20%) al 2007-08 (circa 7.5%). Gli interventi a sostegno di “Innovazione - ricerca - sviluppo” assorbono meno del 14% delle agevolazioni in Lombardia, mentre presentano quote assai maggiori in altre regioni, come Emilia-Romagna (47%), Marche (37%) e Friuli (36%).

2. Quali priorità per le politiche industriali regionali (e lombarde in particolare)

Malgrado lo sviluppo delle imprese in Italia sia fortemente influenzato dalle politiche degli enti locali e delle Regioni, le politiche industriali sono frammentarie. In Lombardia determinano una spesa irrisoria del bilancio regionale.

Lasciando ad altre parti del lavoro di trattare i pre-requisiti dello sviluppo (trasporti, territorio, energia) se dovessimo individuare le priorità in tema di sviluppo e concorrenza assegnabili agli interventi locali indicheremmo almeno tre direzioni: (a) reti di imprese-laboratori-Università (distretti e metadistretti); (b) accesso al credito; (c) formazione professionale. Il tema delle politiche per la internazionalizzazione delle imprese, tipicamente di “competenza concorrente” di Stato e Regioni nel nuovo Titolo V, meriterebbe una disamina a parte.

3. Innovazione tecnologica e organizzativa avanzate

La Lombardia alimenta il 20% del PIL nazionale col 16% della popolazione (da cui un reddito pro capite che supera di quasi il 30% quello medio nazionale e si avvicina a quello di molte regioni ricche europee), genera il 29% delle esportazioni e ospita circa il 40% degli investimenti diretti dall’estero. Una Regione con tali caratteristiche nel panorama italiano ed europeo dovrebbe continuamente confrontarsi con i benchmark delle migliori esperienze europee in tema di poli territoriali e reti di imprese collocate sulla frontiera tecnologica, in grado di scatenare quelle “economie esterne” o “economie dinamiche di scala” che ovunque nel mondo derivano da e a loro volta creano processi aggregativi, crescita dimensionale, diffusione delle best practices innovative, attrazione e sviluppo di capitale umano (conoscenze, lavoro qualificato) e capitale imprenditoriale, inclusi gli investimenti diretti dall’estero. Gli esempi sono dati da parchi scientifico-tecnologici, distretti tecnologici, centri per la diffusione tecnologica, centri di assistenza tecnica alle PMI e così via.

La Germania, che punta a raggiungere un livello di spese in R&S pari al 3% del PIL entro il 2010 (strategia di Lisbona), si avvale di una fitta rete di istituti a base federale per promuovere sia programmi di “Hightech Strategie”, sia una capillare assistenza per il trasferimento tecnologico dalle istituzioni di ricerca (Università, Max Planck ecc.) a PMI e startup. Il Regno Unito si segnala, oltre che per il polo tecnologico di Cambridge, per l’azione capillare dei Business Links e le politiche di marketing territoriale delle Regional Development Agencies e delle Amministrazioni decentrate (Devolved Administrations) di Galles, Scozia e Irlanda del Nord. La Francia si caratterizza per un disegno assai complesso di istituzioni guidate dal governo centrale (Ministero Industria, Ministero Ricerca, Agenzia per l’Innovazione industriale e numerosi Comitati e Consigli) ma al tempo stesso articolate sui territori tramite le Delegazioni delle 22 Regioni metropolitane. Da tempo la Francia si segnala per alcuni grandi poli tecnologici come Ile de France (elettronica e biotec), Grenoble (informatica), Sophia Antipolis (Nizza), quest’ultimo oggi focalizzato principalmente su computer science - microelettronica e su scienze della vita (biotec).

L’Italia si caratterizza per notevole dispersione, anche se negli ultimi tempi sono emerse alcune esperienze di relativo successo, come Torino Wireless, il polo nanotech in Veneto, un distretto di mecatronica in Puglia, il progetto di Brembo “Kilometro rosso”. Di particolare interesse sembra il nascente “tecnopolo” in Emilia-Romagna che vedrebbe in rete 53 laboratori universitari, 10 centri di ricerca e numerose imprese, su un ventaglio ampio, forse troppo, di tecnologie. In Lombardia si segnala un polo biotech in Lombardia (che include Mario Negri e IEO). Vedi intervista al prof Garattini.

In Italia esistono spazi per una seria politica regionale volta a favorire una massa critica di risorse tecnologico-organizzative intorno a poche aree attrezzate per attrarre ricercatori e centri di ricerca funzionali a imprese medio-grandi e piccole. Invece numerosi centri promossi da Regioni-Province-Camere di Commercio e associazioni, sono stati responsabili di una sorta di “selezione avversa” per cui un’offerta prevalentemente di servizi generalisti generava una domanda altrettanto di medio-basso profilo, senza dunque esercitare una funzione di reale avanzamento tecnologico delle PMI coinvolte. Infatti continuano a mancare, a livello nazionale così come regionale, agenzie e procedure per attuare seri processi di valutazione di efficacia dell’attività di questa miriade di interventi a sostegno delle imprese. La retorica delle PMI continua a generare falsi scopi nel

dibattito politico e a finire per essere nociva allo sviluppo delle migliori potenzialità delle stesse PMI. Analisi recenti della Banca d'Italia portano a concludere, come affermato dal Governatore, che “i sussidi alle imprese sono stati generalmente inefficaci: si incentivano spesso investimenti che sarebbero stati effettuati comunque; si introducono distorsioni di varia natura penalizzando frequentemente imprenditori più capaci. Non è pertanto dai sussidi che può venire uno sviluppo durevole delle attività produttive”.

4. L'accesso al credito è diventato, nelle fasi attuali di uscita dalla crisi, uno dei nodi che condizionano fortemente lo sviluppo delle PMI in tutti i settori. Le banche usano oggi maggiore cautela nell'attività di credito per il maggior grado di rischio che deriva dalle difficili condizioni di mercato. Però rischiano così, come lamentato dal Governatore, di compromettere la sopravvivenza di imprese che soffrono di una crisi di liquidità che deriva dalla temporanea caduta degli ordini e della produzione, ma che sono dotate di alto potenziale competitivo.

L'attività dei Confidi diventa, da questo punto di vista, oggi ancor più importante per arginare tale pericolo, nella misura in cui sostiene l'offerta di credito verso imprese che si sono indebitate nel recente passato per intraprendere investimenti (spesso coraggiosi e lungimiranti) e oggi in difficoltà a causa dell'impressionante caduta della domanda di mercato. Le Regioni potrebbero ampliare le garanzie sui crediti impegnando proprie risorse aggiuntive e promuovendo una aggregazione dei molti Confidi provinciali. Questi ultimi sono spesso ulteriormente frammentati per categoria (industria, commercio, turismo), in tal modo restando di troppo modeste dimensioni ed esposti al rischio che il fallimento di uno o pochi soggetti finisca ad esaurire rapidamente le risorse disponibili. Naturalmente una maggiore offerta di garanzie pubbliche dovrebbe prevenire la tentazione opportunistica delle banche di scaricare le proprie responsabilità di valutazione del merito di credito e di mantenere inalterata la propria richiesta di garanzie patrimoniali (anche personali) dell'imprenditore.

5. Le prospettive di sopravvivenza e sviluppo dei distretti industriali, sono infine fortemente legate alla disponibilità di manodopera specializzata e versatile che da sempre ha permesso di sviluppare aggiornamento tecnologico, creatività e design.

Regioni e Province hanno competenze pressoché esclusive in tema di formazione professionale.

L'intervento pubblico in questo campo meriterebbe un esame impietoso dei contenuti e del personale addetto in molti istituti che godono di sovvenzioni pubbliche, ma rispondono a logiche autoreferenziali più che ad accurata identificazione delle conoscenze richieste dalle aziende e degli avanzamenti tecnologici.

3.5 POLITICA COMMERCIALE

LUCA PELLEGRINI

Oggi la regolamentazione del settore ha definitivamente assunto una dimensione regionale e, spesso, addirittura provinciale o comunale a seguito delle deleghe che le leggi regionali danno agli enti locali subordinati. Esistono 20 normative (21 se si considerano le province autonome di Trento e Bolzano), ed esse si stanno sviluppando seguendo linee autonome e divergenti.

Il nuovo scenario ha messo in luce almeno due questioni rilevanti: è sempre più difficile ricostruire un quadro di sintesi delle varie normative e far emergere i vincoli che ostacolano, in vario modo, la concorrenza e la libertà di ingresso nel mercato; la divergenza delle norme imposte alle imprese aumenta i costi di adeguamento al nuovo assetto federale.

Per la maggiore vicinanza alle lobby del commercio indipendente, le Regioni hanno sterilizzato parte delle liberalizzazioni introdotte con la riforma del 1998. L'iter legislativo è rimasto confinato al rapporto tra assessorati del commercio e portatori di interessi. Ne è derivata una proliferazione normativa che rende assai difficile districarsi nelle regolamentazioni del settore che giuocano così un ruolo di barriera all'entrata.

Le 21 regolamentazioni regionali impongono costi rilevanti di adattamento alle imprese che vogliono essere presenti in più regioni. Mentre il settore distributivo si sta faticosamente consolidando anche in Italia, con un aumento delle dimensioni di impresa e la diffusione di modalità di gestione manageriali, il quadro regolamentare si frantuma in un labirinto di norme locali che compromettono una parte delle economie che tali cambiamenti rendono possibili.

Per affrontare il primo problema (concorrenza) la strada più lineare, ma che richiede una forte iniziativa politica, è quella di un intervento diretto dello Stato che definisca con maggiore puntualità quali norme siano da considerare di per sé lesive della concorrenza, anche in tema di commercio, e quindi vietate. Si tratterebbe di un intervento simile a quello fatto dal Ministro Bersani con il DL 223/2006 (e con il successivo DL 7/2007). Un

intervento che le stesse Regioni dovrebbero promuovere poiché offrirebbe un quadro di riferimento chiaro e ridurrebbe la pressione che su di esse esercitano i diversi portatori di interesse particolari.

Circa il secondo problema (frammentazione delle legislazioni regionali) la necessità di un coordinamento appare evidente poiché le norme regionali sul commercio che rispondono a effettive esigenze di differenziazione sono poche e sono per lo più limitate a disposti relativi all'urbanistica commerciale, che anche in precedenza, prima del 2001, erano di competenza regionale. L'attivazione di autonomie ha portato in piccola misura a una concorrenza virtuosa nell'innovazione della regolamentazione del settore.

A rendere difficile il coordinamento fra le Regioni è però una diffusa percezione che la distribuzione è un fatto locale, un servizio prestato alla comunità cui si riferisce il singolo punto vendita, senza considerare che in un contesto moderno l'efficienza della distribuzione e del punto vendita stesso dipendono sempre più spesso da strutture e processi centralizzati definiti a scala nazionale o multinazionale. Tuttavia se ci fosse volontà politica gli strumenti di intervento potrebbero esserci e sono almeno tre. Il primo, quello meno "intrusivo", è l'istituzionalizzazione di un più esplicito coordinamento fra Regioni, che potrebbe svolgersi nel contesto della Conferenza Stato-Regioni. Il secondo è l'introduzione di strumenti formali per analizzare costi e benefici della regolamentazione, i cosiddetti RIA (Regulation Impact Analysis). Sono strumenti ormai collaudati che impongono maggiore trasparenza e che possono costituire un elemento di freno alla continua proliferazione di norme su materie di scarsa o nulla rilevanza. Il terzo strumento è quello degli incentivi. Lo Stato incentiva, mettendo a disposizione risorse aggiuntive, le Regioni che si adeguano a politiche o standard normativi definiti centralmente.

3.6 BANDA LARGA

PAOLA MANACORDA

1. **Cablatura, banda larga e reti wireless.** Milano è oggi la città europea più cablata, con i suoi 220.000 km di fibra ottica, posati dalla società Metroweb, che raggiungono oltre 60.000 edifici. La primavera scorsa la giunta Penati ha lanciato un piano per cablare l'intero territorio provinciale con tecnologie innovative. Sesto San Giovanni costituisce un distretto tecnologico tra i più avanzati d'Italia. Tuttavia la Regione è inspiegabilmente assente

sul versante delle reti a banda larga, da tutti ormai considerate, nelle loro diverse generazioni tecnologiche (le tre generazioni sono distinte dalla velocità consentita dalla rete: fino a 7, fino a 20 e oltre 50 Mbit/s), una delle principali leve dello sviluppo economico e della coesione sociale di un territorio. La Regione Lombardia è una delle pochissime regioni che non ha mai elaborato un piano per la banda larga, come hanno fatto le restanti regioni. La scelta politica del decentramento, consistente nel lasciare a Province e Comuni il compito di pianificare e realizzare spezzoni di reti, ha portato a sovrapposizioni di copertura, disomogeneità di interventi, spreco di risorse e, in taluni casi, mancanza di interoperabilità tra diverse reti wireless realizzate in comuni anche contigui. Questa mancanza di coordinamento ha impedito finora di prospettare la necessaria evoluzione delle reti a banda larga, dalla prima alle successive generazioni.

A giugno 2009, la Regione Lombardia ha una copertura lorda di poco inferiore al 97% della popolazione di banda larga di prima generazione. Ciò significa che il rimanente 3% (cosiddetto digital divide), ossia poco meno di 300.000 persone, può usare la posta elettronica ed accedere ad Internet a velocità molto bassa. Alla medesima data, il digital divide di seconda generazione, cioè la possibilità di utilizzare collegamenti fino a 20 Mbit/s e, quindi, di fruire adeguatamente di servizi evoluti come scaricare video o usare la videoconferenza, riguarda circa un terzo della popolazione regionale, cioè 3 milioni di persone, residenti prevalentemente nelle province di Pavia, Lodi e Mantova. Cremona ha una situazione particolare, essendo la provincia scarsamente dotata di connettività ADSL, ma avendo sviluppato progetti di copertura wireless sul territorio provinciale e addirittura di connettività in fibra ottica nel capoluogo.

Nella regione vi è stato un diffuso ricorso alle reti wireless: dal 2004 al 2008 due terzi delle risorse impiegate per la banda larga nel territorio regionale sono state destinate alla realizzazione di tali reti che presentano costi minori e tempi più rapidi di realizzazione, ma prestazionali e standard qualitativi ancora inferiori a quelli con tecnologie a rete fissa e, pertanto, più adatte ad essere utilizzate per le aree marginali o sottopopolate.

2. Le iniziative della Regione. Le iniziative predisposte dalla Regione nel quadriennio 2004-2008 sono state:

- a. Uno stanziamento di circa 30 milioni di Euro distribuito alle province, che lo hanno utilizzato prevalentemente per realizzare nel loro territorio le citate reti wireless;
- b. un piano i cui effetti non si conoscono perchè deve ancora avere l'approvazione di Bruxelles (dovendo essere

considerato un'eccezione al principio del divieto di aiuti di stato) per la realizzazione di un rete a 20 Mbit/s diffusa sulle aree non servite del territorio, finanziato con 40-50 milioni di euro.

3. I compiti della Regione. Sulla scorta di ciò che hanno fatto molte regioni italiane, la Regione Lombardia dovrebbe urgentemente: a. predisporre un piano per la eliminazione del digital divide di prima e seconda generazione; b. pianificare la realizzazione della futura rete a banda ultralarga, quella di terza generazione (NGAN); c. individuare le misure per incentivare l'uso dei servizi a banda larga da parte dei cittadini e delle PMI.

3.1. Eliminare il digital divide. Un programma di eliminazione del digital divide si realizza definendo, innanzitutto, le priorità territoriali (distretti industriali, scuole, ospedali, università, aree residenziali) e, sulla base di questo ranking, elencando i Comuni nei quali verranno realizzati gli interventi, specificando la data di inizio e di fine dei lavori, nonché le soluzioni tecniche necessarie ad abilitare l'offerta di servizi con la larghezza di banda prescelta, che potrà anche essere differenziata a seconda delle esigenze di ciascun territorio. Si potrà cioè decidere di portare solo 2 Mbit/s, o poco più, in aree residenziali e periferiche, ma in un distretto industriale bisognerà portarne almeno 20. Ai Comuni ed alle Province la Regione dovrebbe chiedere di collaborare fornendo elementi conoscitivi quali mappe del sottosuolo, programmi di realizzazione di nuove reti (semaforiche, di vigilanza, ecc) o di riutilizzo di quelle esistenti. Importanti strumenti pianificatori sono: un regolamento tecnico per la posa della fibra ed un modello di convenzione con gli operatori di TLC.

3.2 Progettare l'evoluzione delle reti: la NGAN. La rete a banda ultralarga (oltre i 50 Mbit/s, ma comunemente intesa come in grado di supportare connessioni di 100 Mbit/s) è considerata un'infrastruttura essenziale per reggere il confronto competitivo con gli altri Paesi europei e soprattutto asiatici, all'avanguardia in questo campo.

A questo fine la Regione dovrebbe: a. definire le priorità di realizzazione della NGAN. E attuare una concertazione con gli operatori, poiché è impensabile che un fattore così importante di competitività connesso alla programmazione territoriale sia delegato integralmente alle scelte di operatori privati; b. individuare possibili schemi di project financing per realizzare la rete, sull'esempio di Metroweb, per reperire le risorse necessarie a dotare il territorio di una infrastruttura essenziale, ma costosa; b. svolgere un ruolo proattivo, tenuto conto che la materia delle comunicazioni è oggetto di legislazione concorrente

tra Stato e Regioni, e di stimolo nei confronti del Governo che non riesce ad elaborare una strategia credibile per la realizzazione della NGAN a motivo di interessi in conflitto tra di loro, come quelli degli operatori TLC e di quelli televisivi (a cominciare da Mediaset).

3.3 Incentivare l'uso dei servizi a banda larga da parte dei cittadini e delle PMI. Oltre a corsi di alfabetizzazione digitale, lo strumento più efficace risulta essere la messa a disposizione, sia dei cittadini che delle imprese, di alcuni servizi che stimolino la popolazione ad usare le procedure informatizzate. La Regione potrebbe mettere a sistema le esperienze di e-government regionale e del territorio e realizzare procedure informatizzate in campo sanitario, di formazione professionale, per il pagamento dei tributi e per il rilascio di autorizzazioni specifiche nei settori turistico e ambientale. I servizi innovativi di comunicazione come l'eBanking, l'eCommerce, l'eGovernment, l'eProcurement, l'eLearning, la videocomunicazione, il telelavoro, costituiscono per le imprese un fattore competitivo essenziale perché consentono alle imprese di ridurre i costi ed ampliare i mercati. Anche le microimprese (1-2 addetti), e a maggior ragione le piccole (3-9 addetti), hanno bisogno di questi servizi, siano esse imprese artigiane, commerciali, turistiche, agricole. Occorre quindi agire sia sul versante della riduzione dei costi di adozione, sia su quello dell'illustrazione realistica e credibile dei vantaggi che ne derivano.

3.7 ENERGIA NUCLEARE: PER UNA SCELTA EQUILIBRATA PIPPO RANCI

La politica energetica, almeno per quanto riguarda il mix delle fonti di energia, è di competenza nazionale e non regionale, ma il tema è troppo importante e sentito per poterlo ignorare nel dibattito regionale. Occorre quindi che l'indirizzo espresso da una forza politica a livello regionale sia coerente con quello nazionale.

Sono da rifiutare sia la posizione che fa del nucleare una soluzione indolore ai problemi energetici italiani sia la posizione antinuclearista "assoluta" cioè quella che si basa sull'affermazione che l'uso civile dell'energia nucleare vada considerato di per sé immorale.

Storicamente l'opposizione forte all'energia nucleare si è basata su considerazioni riguardanti i rischi: quello connesso con la pericolosità immediata delle centrali e del movimento del materiale radioattivo e delle scorie (rischio terrorismo e rischio terremoto), e quello a

lungo termine connesso con lo smaltimento delle scorie e con lo smantellamento delle centrali a fine vita. Oggi il rischio immediato si è ridotto ma rimane il rischio futuro, riguardante lo smaltimento delle scorie e lo smantellamento della centrale. L'opposizione locale alla localizzazione delle centrali crea un rischio economico, in quanto rende molto incerti i tempi di qualsiasi programma nucleare in un Paese come l'Italia densamente popolato e con aree sismiche.

Il recente capovolgimento della politica governativa con l'approvazione di un piano nucleare ambizioso, destinato a coprire il 25% della domanda di energia elettrica al 2030, ha le sue motivazioni

Contano soprattutto l'aspettativa di un'elettricità a prezzo più basso e il contributo che il nucleare darebbe per ridurre sia la dipendenza dalle importazioni di gas che le emissioni di gas di serra.

Una riduzione generale del prezzo dell'elettricità come effetto degli investimenti nel nucleare è improbabile. Al livello attuale (petrolio a 60 dollari al barile) la convenienza del nucleare rispetto alla produzione di elettricità da idrocarburi è molto incerta; il vantaggio economico degli impianti nucleari sta essenzialmente nella diversificazione delle fonti e quindi nell'assicurazione contro gli aumenti che potrebbero intervenire nel prezzo degli idrocarburi. Ma anche il nucleare presenta le sue incertezze riguardo alla redditività: non a caso gli investimenti in centrali nucleari, anche quando sono annunciati come totalmente privati, implicano qualche forma di sostegno o garanzia a carico dello Stato.

La dipendenza dalle forniture di gas da pochi Paesi tra cui la Russia è già preoccupante e tende ad aumentare. Il nucleare aiuterebbe, anche se non è l'unica soluzione possibile. Si possono sviluppare le alternative di acquisto con la costruzione di nuovi gasdotti da varie provenienze e di terminali di rigassificazione per poter acquistare il gas in qualsiasi parte del mondo trasportandolo in forma liquida; si può rafforzare la rete europea, che facilita la mobilità del gas e quindi la sostituzione tra forniture di diversa provenienza; si può puntare sui legami di cooperazione tecnica, commerciale e finanziaria con i principali fornitori di gas, in modo da cointeressarli allo sviluppo del commercio reciproco e rendere per loro costosa un'eventuale rottura dei rapporti.

Anche per la riduzione delle emissioni di CO₂ e altri gas di serra il nucleare può essere di notevole aiuto. Il piano del governo prevede un uguale contributo del nucleare e delle rinnovabili al 2030. L'obiettivo di sviluppo delle rinnovabili deve essere comunque perseguito perché abbiamo precisi impegni europei. L'aggiunta del programma nucleare

promette di facilitare la riduzione delle emissioni con pochi grandi investimenti. Raggiungere una riduzione analoga con un maggiore impegno nell'efficienza energetica e nelle rinnovabili implica un'azione tenace e duratura, volta a indurre molte decisioni di più piccola dimensione: una politica apparentemente meno efficace e sicura, ma più adatta a un sistema economico decentrato e più decisamente rivolta al futuro.

Nel mondo infatti la fonte nucleare è una tecnologia necessaria per la transizione dall'attuale predominio delle fonti fossili a un futuro sistema basato sulle fonti rinnovabili. La maggior parte dei paesi che hanno già centrali nucleari tende ad estenderne la vita utile e a sostituirle, a scadenza, con altre centrali nucleari utilizzando i medesimi siti (tipicamente la Francia). Investe decisamente nel nucleare la Cina, che presenta una massiccia crescita della domanda di energia e delle emissioni di gas serra. Il Nord Europa, l'Austria e la Germania stanno invece puntando ad accelerare la transizione verso le rinnovabili, con sforzi massicci anche in direzione del risparmio energetico. Si delineano quindi due percorsi e ciascun Paese investe dove ha le migliori possibilità, poiché è difficile per un Paese percorrerle entrambe in modo efficace.

L'Italia sembra meglio attrezzata per saltare la fase del nucleare (almeno quello attuale, detto di terza generazione) e accelerare le altre vie per ridurre le emissioni e la dipendenza dagli idrocarburi: migliorare l'efficienza negli usi dell'energia, accrescere la quota delle rinnovabili, realizzare progetti di riduzione delle emissioni anche in altri paesi utilizzando i relativi crediti, sviluppare la rete elettrica nazionale eliminando le congestioni che comportano sprechi di energia, differenziare le fonti di approvvigionamento del gas a livello nazionale e comunitario.

Il programma nucleare del Governo probabilmente procederà molto più lentamente di quanto annunciato. Gli investimenti nella generazione nucleare che vengano eventualmente avviati nel periodo di governo favorevole non dovrebbero essere soggetti al rischio aggiuntivo di smantellamento al momento di cambio dell'orientamento di governo. Devono però essere rigorosamente salvaguardati i due principi delle garanzie per la sicurezza fisica e dell'assenza di sussidi pubblici: garanzie che il Governo ha annunciato e per le quali occorre un controllo rigoroso. Per il principale partito di opposizione la priorità è sviluppare la via alternativa, ciò che si può fare fin d'ora utilizzando il ruolo di proposta parlamentare e la capacità d'iniziativa delle amministrazioni regionali che siano così orientate.

3.6 UNA POLITICA REGIONALE SULLA RICERCA E FORMAZIONE

DIALOGO DI FERDINANDO TARGETTI CON SILVIO GARATTINI

In tema di ricerca scientifica l'Italia è messa molto male a livello europeo. Ogni 1000 lavoratori abbiamo 2,7 ricercatori, contro 5,1 a livello medio europeo. I ricercatori, pur essendo competitivi in termini di pubblicazioni pro-capite, sono pochi rispetto alla popolazione: siamo al 30° posto al mondo. La spesa in ricerca in Europa è il 2% del Pil, in Italia solo l'1%, di cui il 60% finanziata dallo Stato, ma dentro questa cifra ci sta anche la ricerca universitaria. Al settore della ricerca va riconosciuto un ruolo di creazione di economie esterne. E' cioè capace di creare un valore per l'economia nel suo complesso, molto maggiore dei costi sopportati dal settore e molto maggiore degli eventuali prezzi a cui il settore riesce a vendere il suo prodotto. Spesso anzi per massimizzare il "prodotto" ricerca non è conveniente attribuirgli un prezzo (brevetto). Da qui la necessità che sia finanziato dalla fiscalità generale.

Bisogna ricordare che, per le economie mature e anche per l'Italia, il futuro manifatturiero e, se si tiene conto dell'effetto di trascinamento sul settore dei servizi avanzati, dell'economia nel suo complesso, dipende dalla capacità di sviluppare tre settori: ambiente ed energie riproducibili, information technology e biomedico. Sono tutti settori che richiedono sforzi importanti di ricerca scientifica: di base ed applicata. Infatti non c'è fertile ricerca applicata se non si sviluppa in connessione con la ricerca di base. È da questa ricerca, che gli inglesi chiamano "curiosity driven" da cui scaturisce la vera innovazione. Gli inglesi che in questo campo sono leader in Europa hanno un tessuto di ricerca ricco fatto di Università, enti non profit e centri di ricerca di grandi industrie multinazionali.

In Italia non esistono più grandi imprese multinazionali ad eccezione dell'Eni. Nel settore biomedico ne avevamo una, la Carlo Erba Farmitalia, ma non c'è più. In Italia si faceva più ricerca nelle imprese di questo settore una volta di oggi. I Governi sono stati miopi e lo sono state anche le imprese farmaceutiche. Fino a che non erano riconosciuti i brevetti (1978) le imprese hanno investito più in commercializzazione che in ricerca e dopo di allora si sono trovate non più a fare il mercato, ma a subirlo.

Lo Stato è vincolato nelle erogazioni dirette alle imprese dalle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato. Può tuttavia finanziare le università a fondo perduto con

modalità che le inducano a collaborare con le imprese. L'università da sola non può tuttavia essere l'unica istituzione che supplisca al deficit di ricerca. Un ruolo importante può essere giocato dagli Istituti di ricerca. La Lombardia è la regione italiana con più alta concentrazione di istituzioni scientifiche extra universitarie. Solo nel campo biomedico si contano: Dibit, Ieo, Besta, Humanitas, Nerviano, Mario Negri.

La ricerca biomedica può trascinare molti altri settori poiché non solo è di supporto all'industria farmaceutica, ma anche alla diagnostica, all'industria alimentare e a quella della cosmesi e non da ultimo all'ambiente.

Gli Istituti di ricerca delle industrie biomediche italiane sono pochi e piccoli. In alcuni casi ci sono settori biotec in cui non è necessaria la grande dimensione, ma in molti casi la piccola dimensione non consente di conseguire le economie di scala di cui godono le grandi industrie farmaceutiche internazionali.

Il miglioramento della ricerca (in questo importante settore, ma il discorso si può estendere ad altri) si consegue lungo due strade. La prima riguarda i comportamenti dei centri di ricerca stessi che devono essere più collaborativi tra loro. Si potrebbe dar vita a grandi progetti comuni e Milano potrebbe diventare un centro a livello mondiale. A questo è di ostacolo l'atteggiamento individualistico e l'accentuata competizione nella ricerca di fondi sempre più scarsi. La crescente importanza acquisita dalla brevettazione è un fenomeno negativo che accentua l'individualismo della ricerca e frena la collaborazione tra Istituti.

La seconda strada riguarda le istituzioni pubbliche per la ricerca. Fondamentalmente bisognerebbe operare su due filoni. La prima misura da intraprendere consiste in un programma di sostegno alla formazione scientifica. Troppi sono i laureati italiani in materie di amministrazione, comunicazione ecc. rispetto a quelli laureati in discipline scientifiche. I migliori Istituti di ricerca possono offrire opportunità di educazione superiore, come i dottorati. Alcuni tra questi dottorati hanno un riconoscimento internazionale. La politica per la formazione richiede mezzi pubblici adeguati e impegni pubblici che devono essere assunti con scadenza costante. Solo così agli Istituti di ricerca è consentito offrire piani di studio pluriennali e una continuità di formazione nel tempo. Esistono programmi competitivi a cui tutti possono accedere in base al merito a livello europeo, nazionale e regionale. Tuttavia nel 2008-2009 non è stato finanziato un solo bando di ricerca biomedica a livello nazionale e a livello regionale gli impegni sono molto modesti e con scadenze irregolari. La Regione può svolgere una funzione di

supplenza sia nel finanziare i bandi di ricerca, sia nel trattenere in Italia i ricercatori, molti dei quali, senza prospettiva prendono la strada dell'estero.

La seconda misura da intraprendere consiste nell'aiuto alle Istituzioni di ricerca per la sostituzione delle grandi attrezzature (il cui costo unitario quando è circa 1 milione di euro non riesce ad essere sopportato da un bilancio di un Istituto pur grande come il Mario Negri - 1000 ricercatori). La Lombardia una volta erogava fondi per questi scopi ora non più.

La Lombardia rispetto alle grandi aree economiche europee è molto indietro in termini di risorse disponibili. La voce ricerca è bassa sul bilancio della Regione e probabilmente in caduta. Uno dei difetti consiste nella non regolarità con cui vengono fatti i bandi competitivi e l'erraticità dei pagamenti. La mancanza di certezza sulle fonti di finanziamento impedisce agli Istituti di formulare bilanci pluriennali e una programmazione della ricerca.

4. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4.1 TRASPARENZA, VALUTAZIONE INDIPENDENTE E BENCHMARKING: PER RIDARE PRESTIGIO ED EFFICIENZA ALL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

PIETRO ICHINO

1. Autorità indipendente regionale.

Il progetto prevede che – sulla scorta delle migliori esperienze dei Paesi nord-europei – in tutti i comparti dell'amministrazione regionale e nelle amministrazioni locali, soprattutto dove non possono o non devono essere attivati meccanismi di mercato, la valutazione della performance dell'amministrazione stessa non sia più soggetta a un regime di monopolio pubblico; essa deve essere attribuita ad una Autorità indipendente regionale, costituita da una rete di valutatori indipendenti sia dalla dirigenza, sia dal potere politico, quindi non soggetta gerarchicamente né alla Giunta né al Consiglio regionale, e deve essere aperta al confronto con le valutazioni espresse dalla società civile.

2. Missione dell'Autorità.

Missione dell'Autorità è promuovere il buon funzionamento della macchina amministrativa, la sua trasparenza, la valutazione sistematica delle performance di ogni comparto, e garantire il management contro ogni indebita ingerenza. L'Autorità dovrà:

- applicare, e far applicare in modo uniforme da tutti gli organismi di valutazione periferici, tutte le tecniche oggi disponibili per misurare e valutare efficienza e produttività di ciascuna struttura (mentre la valutazione dei singoli dipendenti permane di spettanza del management);

- garantire la trasparenza totale adoperandosi affinché tutti i dati inerenti al funzionamento delle amministrazioni e agli obiettivi assegnati a ciascun dirigente siano immediatamente accessibili in rete;

- stimolare e agevolare le valutazioni degli osservatori qualificati (stampa specializzata, associazioni degli utenti, ricercatori universitari);

- realizzare un incontro periodico pubblico, la public review, per il confronto tra la valutazione espressa dall'Autorità stessa e le valutazioni esterne;

- dovunque possibile attivare sistemi di rilevazione della valutazione da parte dei cittadini/utenti della qualità del servizio;

- vigilare contro l'ingerenza indebita dei politici nella gestione, offrendo una sponda solida ai dirigenti più corretti e professionalmente dotati che vi si oppongono;

- far sentire il più possibile e con ogni mezzo ai politici e ai dirigenti delle strutture pubbliche il fiato dell'opinione pubblica sul collo.

3. Benchmarking.

Il radicamento e il rafforzamento nelle amministrazioni pubbliche della cultura della misurazione e della valutazione deve consentire il confronto fra strutture omogenee e l'evidenziazione delle differenze di efficienza e produttività fra di esse. Questo consentirà l'applicazione del metodo del benchmarking, che comporta l'obbligo per le amministrazioni che occupano le posizioni peggiori nella graduatoria di riallinearsi alla media. Il riallineamento è ragionevolmente esigibile, poiché il confronto è fra strutture dello stesso tipo, che svolgono funzioni identiche con risorse simili; è dunque possibile imporlo come obiettivo – realistico e misurabile - che i dirigenti di queste amministrazioni sono tenuti a realizzare entro un termine appropriato.

4. Incentivi e disincentivi.

A coloro che mancano l'obiettivo in misura grave deve essere revocato l'incarico dirigenziale, a norma dell'articolo 21 del Testo Unico sul pubblico impiego. E nelle strutture che mostrano di non sapersi riallineare deve essere bloccata l'erogazione di aumenti retributivi. Viceversa, le strutture che fanno registrare i risultati migliori devono essere adeguatamente premiate nella distribuzione delle risorse disponibili. Con il tempo questa misura agevola anche il passaggio del personale da strutture obsolete e da rami secchi alle strutture più efficienti e che richiedono un rafforzamento di personale.

4.2 ANAGRAFE DEGLI ELETTI TRASPARENZA DEI LORO REDDITI E PATRIMONI PIETRO ICHINO

Il Partito Democratico ha presentato in Parlamento il 18 dicembre 2008 un disegno di legge (atto Senato n. 1290/2008, a firma Ichino, Finocchiaro, Morando, Zanda, Latorre, Treu e altri senatori, disponibile alla

pagina web www.pietroichino.it) che intende aggiornare - soprattutto in relazione alle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche e telematiche - le disposizioni contenute nella legge 5 luglio 1982 n. 441, in materia di trasparenza degli interessi dei titolari di cariche elettive o direttive nella pubblica amministrazione, e in particolare di pubblicità dei loro redditi, patrimoni e interessi economici. Il disegno di legge è attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato. In attesa di questo necessario aggiornamento nella legislazione statale, la Regione Lombardia ben può - e a nostro avviso deve - anticipare i contenuti del progetto con una propria legge.

La disposizione più importante consiste nella raccolta annuale dei dati sui redditi del Presidente, degli assessori e dei consiglieri e dirigenti regionali, sui loro patrimoni e le relative variazioni, nonché nella loro pubblicazione su Internet, secondo modalità che consentano l'individuazione di chi accede ai dati medesimi (cosiddetta "tracciabilità" dell'indagine).

La scelta di rendere disponibili per il grande pubblico i dati contenuti nelle dichiarazioni reddituali e patrimoniali dei politici e della dirigenza pubblica nella forma più immediata e universale, costituita dalla disponibilità on line, è considerata eccessiva da coloro che vedono in essa una violazione del diritto alla privacy, che deve pur sempre riconoscersi anche a parlamentari, consiglieri regionali e uomini di governo; ma, a nostro avviso, a questa obiezione può e deve replicarsi - sulla scorta delle migliori esperienze cui può attingersi nel panorama internazionale (v. in particolare quella del Regno Unito e quella della Germania Federale) - che chi sceglie di svolgere per il proprio Paese una funzione di rappresentanza politica, o di governo, così come pacificamente accetta un sacrificio del proprio diritto all'immagine, deve accettare anche un sacrificio parziale del proprio diritto alla non conoscibilità della vita privata: deve accettare, in particolare, che possano essere "passati ai raggi X" l'andamento dei suoi redditi, le sue proprietà mobiliari e immobiliari e le relative variazioni, le sue partecipazioni in imprese di qualsiasi genere.

In altre e più sintetiche parole, il diritto alla privacy dei politici e delle persone di governo è recessivo rispetto al diritto dei cittadini alla conoscenza di questa parte della loro vita privata.

Per completezza dei riferimenti comparatistici, riportiamo qui di seguito le schede relative alla disciplina della trasparenza e visibilità dei redditi e patrimoni dei membri dei Parlamenti dei quattro maggiori nostri Partner europei e del Parlamento comunitario.

Regno Unito

Il “Register of Members’ Interests” è stato istituito in base ad una Resolution of the House del 22 maggio 1974 ed è disciplinato dal Code of Conduct e dalla Guide to the Rules relating to the Conduct of Members; esso viene pubblicato subito dopo l’insediamento di un nuovo Parlamento e successivamente a cadenza annuale, con aggiornamenti costanti. I membri del Parlamento sono tenuti ad indicare le cariche direttive ricoperte in società pubbliche e private, ogni attività remunerata, l’identità dei clienti di servizi la cui prestazione dipende o trova origine nello status di membro del Parlamento, ogni finanziamento o beneficio anche anteriore all’elezione; doni e ospitalità ricevuti; beni immobili diversi dalla residenza personale; partecipazioni societarie. Il Register è accessibile al pubblico in via elettronica dal sito internet del Parlamento.

Spagna

L’ordinamento spagnolo, in virtù delle disposizioni introdotte dalla Ley orgánica del régimen electoral general, 19 giugno 1985, n. 5, prevede per i parlamentari un sistema di dichiarazioni sulle attività e sui beni da iscrivere nel “Registro de Intereses” tenuto presso ciascuna delle due Camere parlamentari. Il contenuto del Registro è pubblico, ad eccezione della parte relativa ai beni patrimoniali.

Francia

Entro due mesi dall’assunzione delle funzioni, i Parlamentari sono tenuti a depositare presso la Commission pour la transparence financière de la vie politique una dichiarazione della propria situazione patrimoniale. Durante l’esercizio del mandato dovranno essere comunicate alla Commissione tutte le modifiche sostanziali del patrimonio.

Non è prevista alcuna pubblicità per questo tipo di informazioni, la cui divulgazione è sanzionata penalmente. La Commissione pubblica delle relazioni periodiche prive di riferimenti individuali.

Germania

Nell’ottobre 2005 è stato introdotto un obbligo di informazione relativo alle attività e ai redditi dei parlamentari. La disposizione è stata oggetto di ricorso alla Corte Costituzionale per violazione del diritto alla protezione dei dati personali e della tutela negoziale e dei clienti, nonché sulla base del pregiudizio all’attività economica svolta, ma tali obiezioni sono state ritenute infondate.

Parlamento europeo

L’articolo 9, par. 1, del Regolamento del Parlamento europeo prevede la possibilità per il Parlamento stesso

di stabilire norme di trasparenza relative agli interessi finanziari dei propri membri. Tale disposizione è stata attuata con l'Allegato I al Regolamento, nel quale è previsto che il deputato dichiari in un registro tenuto dai Questori le attività professionali da lui svolte e qualsiasi altra funzione o attività retribuita, nonché i sostegni tanto finanziari, quanto in personale e in materiale, che si aggiungono ai mezzi forniti dal Parlamento e che sono conferiti al deputato nell'ambito delle sue attività politiche da parte di terzi, con indicazione dell'identità di questi ultimi.

Il registro è pubblico; come chiarito in via interpretativa, esso può essere reso accessibile al pubblico per via elettronica. La dichiarazione degli interessi finanziari di ciascun parlamentare è oggi di fatto disponibile nel sito internet del Parlamento.

Dal luglio 2007 le informazioni relative ai redditi, agli incarichi e alle attività economiche e finanziarie dei Parlamentari sono disponibili sul sito internet del Parlamento.

4.3 NUOVE TECNOLOGIE E AMMINISTRAZIONE REGIONALE ALESSANDRO OSNAGHI

I programmi della Regione Lombardia per l'attuazione del cosiddetto e-government devono prevedere un continuo e costante impiego delle innovazioni tecnologiche dell'ICT (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) per il supporto dei servizi istituzionali propri dell'Ente Regione, ma anche, con una azione di tipo sussidiario, devono promuovere lo sviluppo di quei servizi infrastrutturali che risultano utili o addirittura necessari al contesto produttivo e amministrativo del territorio, in particolare quelli strumentali alle esigenze di integrazione dei sistemi informativi e dei servizi delle pubbliche amministrazioni locali, con lo scopo di rendere unitaria ed omogenea su tutto il territorio regionale la fruizione dei servizi pubblici.

La frammentazione degli enti pubblici del territorio lombardo (1546 comuni e 12 province) - i quali tipicamente agiscono in modo autonomo per quanto riguarda i programmi di innovazione e di informatizzazione - determina, nella migliore delle ipotesi, una eterogeneità delle modalità di accesso a servizi sostanzialmente identici erogati in rete da enti diversi, che li rende obiettivamente poco fruibili e scoraggia cittadini, professionisti e imprese dal loro utilizzo massivo. Nel rispetto dell'autonomia

e delle responsabilità istituzionali dei singoli enti per quanto riguarda i procedimenti amministrativi propri (il back-end), è certamente possibile rendere omogenee le modalità di interazione (il front-end) con gli utenti almeno nell'ambito del territorio regionale. (Si pensi ad un professionista che opera in un territorio relativamente piccolo e utilizza gli stessi servizi in rete di n comuni, che oggi tipicamente si trova tipicamente a gestire n modalità interattive diverse).

Per consentire l'integrazione dei sistemi informativi degli enti del territorio è necessario utilizzare servizi di natura infrastrutturale condivisi la cui realizzazione e gestione non può che essere promossa da un ente terzo sovraordinato, che agisca in modo sussidiario e fiduciario e li renda disponibili ad una comunità di enti. Tra questi, oltre al fondamentale servizio di trasporto delle informazioni (la rete), sono essenziali numerosi altri servizi condivisi, come ad esempio i servizi di gestione dell'identità degli utenti che consentono di utilizzare credenziali uniche per accedere a servizi erogati da enti diversi.

Le iniziative in questo senso a livello nazionale sono irrimediabilmente fallite e oggi tecnologicamente superate. In Lombardia questo aspetto è stato affrontato - sia pure nel contesto dei servizi sanitari - con l'introduzione della carta regionale dei servizi (CRS), ma l'obiettivo più generale non è stato ancora raggiunto (pochi sono i servizi della Regione fruibili e pochissimi quelli di altri Enti locali lombardi) e comunque oggi lo strumento utilizzato può essere aggiornato tecnologicamente.

Per quanto riguarda i servizi propri della Regione nel campo della Sanità, che comunque vantano un primato nel contesto nazionale, è necessario proseguire nella strada già intrapresa per completare lo sviluppo del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e per la prescrizione elettronica, ma anche iniziare un percorso di evoluzione da uno strumento pensato essenzialmente per gli operatori sanitari verso uno strumento su cui il cittadino possa avere il controllo diretto (il Dossier sanitario personale). In un quadro di sempre maggiore mobilità dei cittadini, oltre ai servizi della Sanità, anche altri servizi di competenza regionale richiederanno una migliore collaborazione ed integrazione con gli analoghi servizi delle altre Regioni, anche per evitare disservizi e conseguenti costi per i cittadini. La Regione Lombardia dovrebbe farsi promotrice attiva di una serie di progetti interregionali finalizzati a superare alcune difficoltà attuali.

Per quanto riguarda i servizi infrastrutturali resta prioritaria la promozione da parte della Regione della

disponibilità della banda larga (100 Mbps) in tutte le sedi degli enti della pubblica amministrazione locale in Lombardia. (Non ci si riferisce qui alla banda disponibile per cittadini ed imprese, ma a quella disponibile agli operatori e ai sistemi degli enti). Si tratta di un prerequisito necessario perché gli enti possano trarre beneficio dalle nuove opportunità che la tecnologia mette oggi a disposizione (aumentando enormemente le capacità di calcolo e consentendo a molte piccole amministrazioni di far fare il loro lavoro a grandi centri di calcolo pur mantenendo il controllo delle operazioni) in modo da superare la onerosa e pericolosa situazione attuale di frammentazione territoriale dei sistemi informativi degli enti locali.

La Regione dovrebbe quindi, anche attraverso una appropriata iniziativa legislativa che coinvolga le amministrazioni locali del proprio territorio, farsi promotrice di tutte quelle attività di infrastrutturazione, di “standardizzazione” e di governance della integrazione dei sistemi informativi pubblici che sono necessarie per condividere un approccio sistemico, sia pure limitato al territorio della regione.

Per svolgere questi compiti è necessario istituire un “centro regionale di competenza” (da non confondere con un ente strumentale, o in house, che tipicamente svolge compiti di sviluppo e gestione di servizi). Questo centro deve operare in fase precompetitiva a supporto e beneficio degli enti locali nella definizione dei loro piani strategici e dei loro progetti di utilizzo dell’ICT assicurando anche il collegamento interregionale necessario a mantenere in prospettiva interoperabile ed unitario il sistema informativo del Paese.

4.4 EFFICIENZA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

DIALOGO DI FERDINANDO TARGETTI CON CLAUDIO CASTELLI

Problema nazionale è quello della lunghezza dei processi e dell’arretrato di cause penali e civili. Le ragioni sono molteplici e un ruolo importante è giocato dalle leggi sulle procedure giudiziarie. Tuttavia, anche dato il contesto vigente, si possono ottenere risultati molto rilevanti con: una Procura che evita di mandare a giudizio una quota rilevante di cause; una dotazione di personale non inferiore all’organico; una moderna dotazione informatica con personale adatto a gestire l’innovazione; una buona organizzazione degli uffici.

L’esempio è dato da Milano: oggi nella sezione penale ci vogliono solo 310 giorni in media per terminare un

processo collegiale e 330 per un processo monocratico; nel civile il tempo medio di durata di un processo è di due anni e mezzo (i tempi si allungano e anche molto per processi complessi, con centinaia di testi). Il numero di processi smaltiti è superiore al numero di processi nuovi. Il delta serve per smaltire gli arretrati che sono però uno stock rilevante, che viene ridotto ancora troppo lentamente.

Questi esempi di efficienza si rilevano in alcune realtà del Nord come Milano, Torino, Bolzano, ma in genere il resto d'Italia è messo molto peggio.

Personale. Il personale giudicante e inquirente in Lombardia è di circa 1100 unità. A Milano i dipendenti in organico sono 760, ma presenti sono solo 570. In tutta la Lombardia l'organico è sotto del 25%, quando invece in Sicilia i dipendenti sono sopra l'organico. I concorsi per cancellieri sono fermi al 1999 e per ufficiali giudiziari sono fermi al 2002 e alcuni vincitori di quel concorso non sono stati ancora assunti.

Sul personale il Ministero di Grazia e Giustizia ha fatto un accordo con la Regione Lombardia; il Tribunale e la Corte d'Appello di Milano ne hanno fatto uno con la Provincia. Il primo prevedeva l'utilizzo del personale degli enti regionali in eccesso presso il Tribunale. Siccome prevedeva un'adesione su base volontaria, l'accordo non ha avuto successo perché il Ministero non paga stipendi appetibili rispetto a quelli della Regione (i dipendenti sono pagati da 1.100 a 1.700 euro al mese; un ingegnere informatico ad esempio 1.500). Mentre invece ha funzionato l'accordo con la Provincia (stipulato dalla giunta Penati e confermato dalla giunta Podestà) che prevedeva l'utilizzo presso il Tribunale e la Corte d'Appello di persone in Cassa integrazione, dietro pagamento della differenza, pagata dalla Provincia, tra lo stipendio Inps e quello del Ministero. A Milano hanno per ora aderito 60 persone (in futuro 120) che lavorano con zelo ed entusiasmo. Sono risorse umane preziose per il funzionamento degli uffici.

Tecnologie. La Regione Lombardia ha stipulato un accordo sull'offerta in comodato d'uso di tecnologia informatica presso gli Uffici giudiziari del Tribunale. E' un software che consente il riconoscimento vocale, utilizzabile per verbali e sentenze. Sulla questione della informatizzazione degli uffici va evitato l'errore di pensare che essa possa sostituire sic et simpliciter l'assunzione di personale. Infatti l'età media a Milano dei dipendenti degli uffici del Palazzo di giustizia è di 50 anni. Evidente la difficoltà di fare innovazione. Basterebbe un'assunzione di 20 giovani all'anno per contaminare in breve tutto il personale. Già oggi nel Tribunale di Milano nei processi civili è stata compiuta un'innovazione straordinaria, grazie anche alla collaborazione instauratasi a Milano tra l'Ordine

degli avvocati e il Tribunale, quella di poter effettuare le notifiche in telematico, che ha portato un notevole risparmio di tempo e costi. Un salto di qualità ulteriore si otterrà quando sarà possibile operare in questo senso dentro al processo: si pensi alla trasmissione degli atti tra Pm e Giudice per via telematica, anziché cartacea e la possibilità di trascrivere parti degli atti con un clic anziché a mano.

Organizzazione. Il Ministero di Grazia e Giustizia, il Ministero della Funzione Pubblica e le Regioni nel 2007 hanno stipulato un accordo per un progetto (co-finanziato dal Fondo Sociale Europeo) sulla diffusione delle best practice per la riorganizzazione degli uffici giudiziari italiani. La Lombardia ha messo la cifra maggiore tra le Regioni italiane: 2,5 milioni di euro. E' stata effettuata una gara avente ad oggetto la riorganizzazione degli uffici giudiziari cui hanno partecipato diverse società di consulenza organizzativa. Il vincitore in Lombardia è costituito da un complesso di sette società ed enti; i compiti sono stati suddivisi e ciascun componente si è preso il compito di dare consulenza a un tribunale o procura della Lombardia (per quello di Milano la consulenza è stata attribuita al Politecnico). Il coordinamento è in capo alla Regione. Un esempio dei risultati che si potrebbero conseguire è il recupero del personale integrando l'ufficio personale del Tribunale e della Corte d'Appello. Un altro esempio è la diffusione del telematico di cui si è detto.

Il processo di innovazione sarà più efficace e diffuso se parte dalla periferia, se l'innovazione viene vista come best practice in un particolare Tribunale, se appaiono evidenti i vantaggi del suo utilizzo e se quindi questa venga esportata in altre realtà e poi a livello nazionale. In questo processo la Regione Lombardia appare essere tra le regioni più avanzate. Però bisogna fare di più.

Proposte. Bisogna rendere stabile e allargare a livello regionale l'accordo con la Provincia di Milano per l'uso del personale in Cassa Integrazione Guadagni.

Gli uffici giudiziari oltre a quelli di Milano dovrebbero adottare le best practice, ad esempio le notifiche telematiche.

Dovrebbe essere creato un ufficio in Regione per tenere un rapporto costante tra la Regione e i capi degli uffici giudiziari (una cinquantina di persone) o con le due Corti d'Appello e le due Procure generali di Milano e Brescia.

Ridisegno delle circoscrizioni dei tribunali. Questo è un problema grave in certe regioni d'Italia (Piemonte e Sicilia sono due esempi), ma molto meno in Lombardia. Nella nostra Regione oltre ai Tribunali nelle sedi di capoluoghi di Provincia, ve ne sono pochi altri. Vigevano è uno, ma da quando gli è stato aggregato la Pretura

(ora sezione staccata) di Abbiategrasso ha un bacino di utenza rispettabile e in parte è servito a decongestionare Milano; Crema e Voghera sono forse in eccesso. Tuttavia la chiusura porta ad una riduzione di costi contenuta.

5. IL PROGETTO IN SINTESI

UN NUOVO GOVERNO.

La Regione Lombardia da 15 anni è governata dalla stessa maggioranza e dallo stesso Presidente. Sarebbe ingiusto dire che il bilancio è stato fallimentare. Sarebbe tuttavia anche molto miope dire che è stato un governo esemplare. Non è così. Certo è che la Lombardia primeggia in molti campi se il confronto è nazionale, senza nascondere per altro che su molti terreni è lontana da una supremazia anche in questo ambito, ma non primeggia affatto se il confronto si sposta a livello europeo e se il confronto viene fatto con le aree europee di eccellenza alle quali la Lombardia si vanta di appartenere.

Abbiamo indicato cinque terreni sui quali il governo della Lombardia richiede una innovazione profonda. Una innovazione che l'attuale compagine è inadatta a realizzare. Infatti non è da ora che queste innovazioni devono realizzarsi e se finora il governo della Lombardia non sembra aver provveduto significa che non sono comprese o che gli interessi che l'attuale governo tutela rendono impossibili da attuare tali innovazioni.

I cinque terreni sono: Federalismo e maggior ruolo normativo della Regione; Solidarietà e sussidiarietà; Programmazione e territorio; Sviluppo e concorrenza; Trasparenza nella Pubblica Amministrazione.

5.1 FEDERALISMO E UN MAGGIOR RUOLO NORMATIVO DELLA REGIONE

5.1.1 La legge delega.

Il Governo nazionale con la legge delega 42/2009 ha fatto del federalismo fiscale una delle sue principali bandiere programmatiche. Tuttavia nella sua azione concreta è andato in una direzione opposta avendo abolito gran parte dell'Ici, introdotto il patto di stabilità interno, introdotto il blocco delle addizionali e di altre imposte locali e dato corso a salvataggi discrezionali di amministrazioni comunali fallimentari solo perché gestite da governi locali dello stesso colore politico come a Catania. Prima dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa del 2008 due terzi delle famiglie subivano un prelievo Ici; dopo la riforma Prodi la percentuale sarebbe scesa al 49% (mentre sarebbe rimasto intatto il numero di coloro che subivano un prelievo Ici sulle seconde case); oggi nessuna famiglia paga l'Ici sulla prima casa. Il risultato

è che le famiglie meno abbienti risparmiano 142 euro e quelle con maggior classi di reddito 368 (Isae e altri istituti, *La finanza locale in Italia*, Rapporto 2009, Franco Angeli, Milano 2010, pag 15). Il risultato non solo è stato regressivo, ma ha anche ridotto l'autonomia tributaria dei Comuni, in quanto i mancati introiti non sono stati compensati da trasferimenti. Come conseguenza è anche derivato dai comuni un maggior ricorso all'utilizzo degli oneri di urbanizzazione come raccolta di risorse, deleteria politica che induce a non risparmiare sull'uso dei suoli, diversamente da quanto sarebbe possibile conseguire con una imposizione basata sugli immobili con adeguamento delle rendite catastali.

Anche il federalismo fiscale in senso stretto, e cioè il finanziamento e la perequazione regionale, non sarà verosimilmente attuato perché qualsiasi forma prendessero i decreti attuativi si realizzerebbe un tale trasferimento di risorse dalle Regioni povere a quelle ricche, soprattutto a favore della Lombardia, da mettere in imbarazzo qualsiasi Governo che non si può permettere di penalizzare il Sud, sottraendogli trasferimenti in quella misura. L'idea che con il Federalismo si conseguirebbe un risparmio di spesa e una riduzione del carico fiscale è mera propaganda.

Questo non esclude che un maggior tasso di federalismo sia possibile e anzi auspicabile, soprattutto in Lombardia. Tuttavia questa politica si deve manifestare in una maggior autonomia decisionale dal Centro, ma anche in una maggiore capacità di governo e programmazione nei confronti degli enti locali, soprattutto se sono frammentati come in Lombardia.

5.1.2 Regionalizzazione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali.

Il patto di stabilità interna si basa sulla regola del vincolo ai saldi di bilancio. È un tremendo cappio al collo dei Comuni ai quali non solo sono state tolte le risorse che provenivano loro dall'Ici ma anche è stato impedito di spendere anche se hanno i conti in ordine e intendono compiere una spesa in conto capitale finanziata con l'alienazione di una parte del proprio patrimonio. Il risultato è che dal 2004 al 2008 le spese per investimenti degli enti locali in % del Pil sono scese da 1,40 a 1,12 (e verosimilmente la riduzione si è ulteriormente inasprita quest'anno (Relazione... op cit pag. 32).

La legge delega tuttavia consente che il percorso dei finanziamenti non debba necessariamente essere diretto dal Governo agli enti locali, ma vi possa essere l'intermediazione della Regione. La Regione Lombardia potrebbe sfruttare questa opportunità e riorganizzare i

patti di stabilità interni, premiando i Comuni più virtuosi e garantendo il vincolo complessivo del patto di stabilità, ma modulando di anno in anno le spese ad uno o all'altro degli enti locali secondo le loro esigenze ed urgenze (Bordignon).

5.1.3 Creazione della città metropolitana.

Decisioni importanti riguardanti mobilità, trasporti e viabilità che riguardano tutta l'area in modo interconnesso oggi di fatto sono quasi esclusivamente prese autonomamente dal Comune di Milano che ha meno della metà della popolazione dell'area metropolitana lasciando i comuni limitrofi e la Provincia a gestire le conseguenze di decisioni prese altrove. Anche se è il Parlamento a definire compiti, fiscalità e modalità di rappresentanza della Città metropolitana tuttavia la legge delega lascia ampi spazi alla Regione su tutti e tre questi fronti. Essa consente alle Regioni di decidere su molti temi ad esempio su quali competenze e quale riallocazione di finanziamenti attribuire e quali modalità di elezione del sindaco (direttamente dai cittadini o indirettamente da tutti i sindaci dei comuni dell'area) adottare. Sulla necessità dell'introduzione dell'area metropolitana (Bordignon, Boatti, Pareglio, Targetti) tratteremo in seguito.

5.1.4 Regionalizzazione delle spese per assistenza che oggi sono erogate dall'Inps.

Della spesa assistenziale complessiva l'85% circa è gestito direttamente dal livello nazionale e solo il 15% dai livelli regionali e locali. Quindi gran parte della spesa assistenziale è disciplinata e gestita centralmente dal Governo e dall'Inps. I decreti attuativi della L.42/09 potrebbero rimuovere tale situazione, conferendo tutte, o gran parte di queste funzioni e risorse a Regioni e Comuni. Il fondo per la non autosufficienza equivale a 600 euro per abitante, 6 md di euro in Lombardia. Questi fondi tuttavia passano attraverso l'Inps che le trasferisce per cassa direttamente ai cittadini in base al bisogno fisico a prescindere dalla condizione economica del beneficiario. Il beneficiario ne fa l'uso che crede, anche assumendo badanti in nero. La Regione potrebbe invece chiedere il trasferimento di queste risorse dall'Inps alla Regione e in cambio integrare questi fondi con altri fondi socio-sanitari già esistenti. La Regione ha la titolarità primaria, ope legis, sul settore socio-assistenziale e pertanto i confini della sua missione devono comprendere la spesa sanitaria pubblica e tutta la spesa sociale, sia quella comunale, sia quella oggi "impropriamente" gestita dall'Inps. La Regione Lombardia dovrebbe assumere una iniziativa

in tal senso. Infatti non si può intervenire sulla non autosufficienza senza contare sulle risorse dell'assegno di accompagnamento, non si può intervenire efficacemente sulla povertà, con istituti come il reddito minimo di inserimento adottato da quasi tutti i Paesi europei, senza contare sulle risorse degli assegni e delle pensioni sociali e di vari altri sussidi (Longo e E. Ranci-Ortigosa).

5.1.5 Formazione professionale.

Un terzo ambito di intervento federale riguarda la scuola (Bordignon e Checchi). La riforma federalista della Costituzione e sentenze della Corte Costituzionale hanno già attribuito alla Regione la competenza sulla formazione professionale, la programmazione della rete scolastica e le funzioni ora svolte dagli uffici scolastici regionali del Ministero. La Regione potrebbe avere anche un ruolo più incisivo nella gestione retributiva del personale. Dal marzo 2009 Regione Lombardia e Ministero della Pubblica Istruzione hanno concordato che la formazione professionale regionale faccia parte di un sistema formativo unitario. Il numero delle iscrizioni è cresciuto esponenzialmente e quindi attenzione si impone affinché la formazione professionale sia qualificata. Innanzitutto la valutazione degli esiti della Regione Lombardia è inadeguata anche rispetto ad altre Regioni dal punto di vista dell'impianto informatico-statistico. In secondo luogo manca in Lombardia, come nel resto d'Italia, la presenza di un segmento di formazione terziaria non universitaria come le scuole politecniche presenti nelle altre principali nazioni europee. Una filiera scuola professionale - scuole politecniche rappresenta tipicamente un canale di partecipazione scolastica, sociale e culturale per individui che provengano da ambienti socio - economici svantaggiati. La sua presenza quindi aumenterebbe l'uguaglianza delle opportunità di accesso.

5.1.6 Opzioni mutualistiche, assicurative e previdenziali regionali.

In un'ottica di autonomia regionale la Regione Lombardia dovrebbe anche poter offrire ai suoi cittadini delle opzioni mutualistiche, assicurative e previdenziali regionali. Si possono individuare tre casi.

a. In Lombardia, la regione più ricca d'Italia, la spesa sanitaria per abitante rispetto al Pil è ovviamente inferiore alla media nazionale e minore rispetto alle aree europee a pari reddito pro-capite. Inoltre la Lombardia come le altre grandi Regioni del centro-nord ha un basso disavanzo pro-capite cumulato negli anni 2000 nel comparto sanitario. Il livello di spesa pubblica sanitaria se deve essere aumentato e se si vuole escludere un aumento della

pressione tributaria regionale e se è politicamente da rigettare l'idea che si ottenga attraverso un federalismo fiscale che aumenti le risorse lombarde a scapito delle Regioni più povere, va attuato con forme di mutualità integrativa regionale (Longo).

b. Le cure odontoiatriche sono di fatto escluse dal SSN, quindi i cittadini non fanno prevenzione e quando interviene il dentista la situazione è compromessa. Basterebbe che la Regione Lombardia istituisse una assicurazione di 150 euro e ogni cittadino che svolge la sua regolare attività di prevenzione potrebbe essere coperto per le spese sanitarie (Longo).

c. Si raccomanda l'istituzione di un fondo previdenziale regionale utilizzabile con una certa elasticità non solo per finalità pensionistiche, ma anche per altre finalità a discrezione del lavoratore: casa, educazione, salute, assistenza, non autosufficienza e precarietà dei redditi. Se si considera un fondo basato sulla normativa nazionale, alimentato da terzi prima dell'età lavorativa e successivamente con versamenti contrattualmente previsti per il fondo previdenziale, a questo la Regione potrebbe accompagnare forme di sostegno ed incentivo economico, mirate e selettive. In assenza di tassazione, se si comincia precocemente a risparmiare con un modello del genere è possibile ad un lavoratore con un reddito lordo iniziale medio-basso acquistare ad un terzo della sua vita lavorativa una casa con un mutuo che pesa tra il 10 e il 20% del proprio reddito lordo, quota che in genere è invece superata dal canone di affitto (Cerea).

5.2 SUSSIDIARIETÀ E SOLIDARIETÀ

L'attuale maggioranza ha dichiarato di volersi ispirare soprattutto nell'ambito delle politiche sanitarie, sociali ed educative al principio della sussidiarietà e del sostegno da parte di attori privati profit e non profit; alla creazione di quasi-mercati ove i privati, profit e non profit, soddisfano la domanda di servizi sociali dei cittadini sostenuti da vouchers.

Il modo in cui la creazione dei quasi mercati è stata concretamente gestita, soprattutto per la parte relativa alle pratiche di accreditamento, ha finito per privilegiare alcune componenti del settore. Si può sostenere che lungi dall'aver promosso un settore non profit e l'impresa sociale autonoma, l'attuale maggioranza esercita su gran parte del settore una sorta di "monopolio". Il principio di sussidiarietà è stato applicato nell'interesse di pochi. In Lombardia il richiamo alla sussidiarietà ha costituito spesso una sorta di "paravento" per coprire

forme di collateralismo tra non profit e poteri pubblici. Il trasferimento di risorse secondo criteri di vicinanza politico-ideologica contraddice i fondamenti del principio stesso di sussidiarietà.

5.2.1 Sanità.

La Regione deve assicurare razionalità e coerenza (Longo) non solo alla spesa sanitaria che direttamente controlla, che è poco più di metà della spesa sanitaria totale, ma anche alle altre forme disposte dallo Stato, in particolare dei trasferimenti monetari operati dall'Inps, che solo di nome costituiscono spesa privata, sono definiti in base al bisogno fisico a prescindere dalla condizione economica del beneficiario e consentono anche l'assunzione di badanti in nero. Come detto nel paragrafo 5.1.4., la Regione Lombardia deve proporsi come sperimentatrice nazionale di una gestione regionale delle risorse per la tutela sociale e in cambio integrare questi fondi con altri fondi socio-sanitari già esistenti.

Miglioramenti raggiungibili senza aumento della pressione tributaria regionale sono possibili: ad esempio nelle aree dell'assistenza alla non autosufficienza e, dell'odontoiatria come s'è detto nel paragrafo 5.1.6 sulle forme mutualistiche. Le cure odontoiatriche sono di fatto escluse dal SSN, quindi i cittadini fanno poca prevenzione e quando interviene il dentista la situazione è compromessa e costosa; basterebbe che la Regione Lombardia istituisse un'assicurazione di 150 euro e ogni cittadino che svolge la sua regolare attività di prevenzione potrebbe essere coperto per le spese sanitarie; lo schema potrebbe partire con i bambini e progressivamente andare a regime sull'intera popolazione nel giro di 10-20 anni.

La Lombardia è la regione che attrae più pazienti da altre regioni. La Regione dovrebbe orientare gli afflussi verso ambiti di alta specialità e trasferire verso le altre regioni know how sanitario. Questa può essere un'area di business per il sistema e per gli imprenditori sanitari della Regione, contribuendo virtuosamente allo sviluppo delle regioni più deboli.

La sanità è anche un settore di punta per l'economia nazionale. Buona parte delle imprese del settore sono localizzate in Lombardia, così come i principali centri di ricerca nazionale e gli ospedali eccellenti. La politica regionale non si deve limitare a ridurre i costi, ma promuovere lo sviluppo della filiera della salute.

Management sanitario e clinici devono essere scelti in base alla professionalità, godere di autonomia e portare responsabilità. Questa era la logica del sistema riformato, ma si è tornati al controllo burocratico e alle logiche spartitorie tutte politiche, non solo nei vertici aziendali

ma arrivando spesso anche alle scelte dei primari: una tendenza molto negativa per la qualificazione e per la responsabilizzazione. Bisogna tornare all'autonomia del management responsabilizzato sul raggiungimento dei risultati finali e abbandonare il clientelismo sanitario.

In Lombardia gli ospedali sono ad alto livello, ma la rete di servizi territoriali è modesta. Le Asl hanno un ruolo ibrido di committenti del sistema (programmazione, acquisto e controllo) e di produzione di servizi territoriali. Le due funzioni dovrebbero essere separate. Per la funzione di committenza andrebbe enucleata un'agenzia leggera per ogni provincia, basata su 15-30 tecnici, quelli già attualmente coinvolti in questa funzione. Questo permetterebbe alle Asl di ritrovare la propria identità di produttori socio-sanitari, re-incorporando alcuni servizi che impropriamente oggi sono finiti in capo all'ospedale (psichiatria, specialistica territoriale, ecc.). Al vertice istituzionale dell'agenzia di committenza potrebbero essere coinvolti i sindaci come consulenti per la definizione della programmazione socio-sanitaria, allontanandoli dalla produzione e concentrandoli virtuosamente sulla definizione delle priorità sociali.

5.2.2 Non profit e non collateralismo.

Pur riconoscendo l'autonomia del settore non profit e la sua autonoma capacità di contribuire alla definizione e alla realizzazione di interventi di elevata valenza sociale, va tuttavia assunta una prospettiva "concorrenziale" rispetto alle indicazioni e alle proposte formigoniane proponendo una concezione del principio di sussidiarietà diversa da quella teorizzata e praticata dalla attuale maggioranza e caratterizzata dai seguenti principi: coinvolgimento di tutti i soggetti non profit e di tutte le forme di imprenditorialità sociale e non solo di quelle politicamente prossime; imparzialità delle pubbliche amministrazioni nelle relazioni con questi soggetti; coinvolgimento degli attori del settore nella programmazione di lungo periodo; stimolo all'innovazione e all'autonomia nell'organizzazione delle attività e nel reperimento di risorse, ferma richiesta di trasparenza nella rendicontazione e controllo dei risultati ottenuti (Borzaga).

5.2.3 Sussidiarietà orizzontale.

La sussidiarietà orizzontale e cioè la libertà di scelta del cittadino utente, con la conseguente valorizzazione di famiglia, reti sociali, terzo settore, volontariato, privato profit è a fondamento del principio della creazione dei "quasi mercati". E' un principio che va salvaguardato sotto certe condizioni. Infatti l'effettività dei quasi

mercati comporta la presenza di alcune condizioni di fatto: che vi sia una pluralità di produttori che operano sullo stesso territorio, con una offerta complessiva anche superiore alla domanda; che i produttori presentino caratteristiche e requisiti trasparenti, leggibili anche da soggetti in condizione di bisogno; che questi a loro volta siano sostenuti rispetto ad azioni di induzione o manipolazione, cui anche per la loro fragilità non sono in grado di opporsi. Queste condizioni non si verificano ovunque, data la accentuata disomogeneità del sistema d'offerta all'interno della Regione. La libertà di scelta si traduce allora per il cittadino in disorientamento e abbandono. La Regione deve provvedere ad assicurare le condizioni indicate completando la normativa in merito, anche sull'accreditamento delle strutture che offrono servizi e sulla compartecipazione degli utenti al costo per i servizi, e promuovendo sul territorio la gestione delle funzioni di governo (programmazione, controllo e valutazione) (Ranci Ortigosa).

5.2.4 Scuola: borse di studio meglio che buoni scuola.

Una grossa parte delle risorse pubbliche destinate all'educazione a livello regionale sono andate a finanziare la scuola privata attraverso il sistema dei buoni scuola. Si utilizzano i fondi del diritto allo studio per rimborsare le spese sostenute dalle famiglie per la frequenza scolastica, con una franchigia posta ad un livello tale da escludere dai benefici l'iscrizione alla scuola pubblica. La quasi totalità dei richiedenti ottiene oggi un rimborso parziale delle proprie spese di frequenza. Questa politica ha arrestato il declino di iscrizione alla scuola privata, ma non ha accresciuto gli iscritti probabilmente in quanto la scuola privata ha assorbito la grossa parte del sussidio pubblico alzando il prezzo di erogazione. Una politica con finalità perequative e che si ponga l'obiettivo di ridurre il tasso di abbandono scolastico, del tipo di quella adottata dalla Regione Emilia Romagna, dovrebbe invece prevedere la concessione di borse di studio che favoriscono la frequenza per gli studenti meritevoli che provengono da famiglie svantaggiate alla scuola secondaria di secondo grado.

5.2.5 Immigrazione: sviluppo e solidarietà.

Esiste un terreno sul quale solidarietà e sviluppo oggi si intrecciano strettamente: l'immigrazione. In Lombardia c'è un impiego diffuso e capillare di persone immigrate, regolari o meno, nelle famiglie e in molte imprese dell'economia regionale. Forze politiche di netta matrice lombarda, come la Lega, hanno costruito buona parte del loro successo su una irrealizzabile chiusura nei

confronti degli immigrati. L'immigrato sembra essere accettato quando si rende necessario per un lavoro il più delle volte umile, ma deve diventare invisibile al di fuori del posto di lavoro. L'obiettivo politico deve essere invece la conciliazione dell'individuale e del collettivo e l'integrazione sociale in una società sempre più variegata e plurale. Le politiche di integrazione sono per molti aspetti di competenza locale e le proposte sono numerose. Circa gli ingressi la Lombardia potrebbe sperimentare un dispositivo simile a quello introdotto da Francia, Regno Unito, Germania, noto come green card: sistemi a punti, volti ad incentivare l'ingresso di immigrati ad alta qualificazione. Oggi gli immigrati più istruiti vengono scoraggiati dal venire in Italia perché i loro titoli di studio non sono riconosciuti. Va evitato l'"abusivismo di necessità" costituito da anziani con basse pensioni e bisognosi di assistenza, che non riescono a reggere il carico economico di un'assistenza regolare; occorre intervenire attraverso la fiscalizzazione dei costi, l'introduzione di incentivi all'emersione e la regolazione del mercato dell'assistenza domiciliare attraverso cooperative, fondazioni, imprese sociali ecc, che assicurino selezione del personale. Vanno introdotte norme che consentano di valutare e valorizzare, caso per caso, le competenze effettivamente possedute dall'immigrato e testimoniate da titoli di studio e da competenze professionali acquisite in precedenza. È inevitabilmente necessaria anche una repressione più severa del lavoro nero e dell'impiego di immigrati in condizione irregolare, soprattutto nelle imprese. Lo squilibrio tra tolleranza di fatto verso i datori di lavoro e severità verso i lavoratori immigrati rischia di indebolire non solo la posizione di questi ultimi, ma anche l'efficacia complessiva delle strategie di contrasto dell'immigrazione irregolare. La politica dell'integrazione potrebbe essere rafforzata prevedendo un "contratto di integrazione" tra la Regione Lombardia e i nuovi arrivati, sull'onda di iniziative analoghe che si stanno sviluppando in altri Paesi europei, diverse dalla versione punitiva introdotta dal "pacchetto sicurezza" e nota come "permesso a punti", in cui non ci sia solo l'aspetto repressivo, ma anche quello premiale. L'accesso al welfare locale potrebbe avvenire gradualmente in funzione del punteggio conseguito. Bisognerebbe istituire un'Autorità regionale per la lotta contro le discriminazioni e un organismo consultivo per i rapporti con le minoranze religiose. Le istituzioni pubbliche lombarde dovrebbero poi adottare una campagna obbligatoria di alfabetizzazione alla lingua, alle istituzioni e al patrimonio culturale italiano. La frequenza e l'apprendimento potrebbero essere incoraggiati prevedendo alcuni benefici per chi

supera la verifica conclusiva. Si dovrebbe sostenere un investimento consistente nell'apprendimento della lingua italiana a favore dei minori ricongiunti, con inserimento in classi normali, con molte ore settimanali di lingua italiana. Si dovrebbe richiedere una preparazione adeguata, di cultura italiana, per chi viene chiamato a ricoprire incarichi di guida nelle comunità religiose locali (Ambrosini).

5.2.6 Housing sociale. Nei decenni scorsi la cooperazione edilizia ha svolto un ruolo importante; oggi non più; dovrebbe tornare a svolgerlo nell'offerta di abitazioni in locazione a costi contenuti. Gli sforzi delle politiche regionali in materia abitativa devono andare a sostenere l'aumento dello stock in locazione a canoni inferiori al mercato (canone moderato, canone concordato e canone convenzionato) con l'obiettivo di dare vita ad un comparto che in Italia è praticamente inesistente e che si colloca tra l'offerta di mercato in proprietà e l'offerta pubblica in affitto a canoni bassi e molto bassi. Bisogna sviluppare interventi in questa direzione sostenuti dalla Regione, dalle Fondazioni bancarie e da discipline urbanistiche locali incentivanti (disponibilità di aree edificabili a costi contenuti o simbolici). Vanno riorganizzate le Aler (in particolare quelle eccessivamente ingombranti – Milano – e quelle troppo piccole – Busto Arsizio, Sondrio, ... -) con obiettivi oltre che di manutenzione anche di sviluppo e di ampliamento del patrimonio, cosa assente dalla programmazione regionale di questi anni. Potrebbe essere introdotto il non profit abitativo (la cui presenza è debolissima rispetto ad altri paesi europei) che, acquistando il patrimonio pubblico riqualificato a costi ridotti, lo mantenga in locazione a canoni accessibili. Questa edilizia sociale potrebbe giustificare a livello locale l'abbattimento o riduzione dell'Ici al minimo e la riduzione degli oneri di urbanizzazione secondaria e a livello regionale la disponibilità di risorse e di agevolazioni per gli operatori del settore nei confronti dell'accesso al credito e l'impegno nel richiedere un diverso regime fiscale nelle trattative con il Governo centrale in materia di casa. (Rabaiotti).

5.3 PROGRAMMAZIONE E TERRITORIO

La struttura del territorio lombardo ha nella sua parte centrale, l'area compresa tra Varese, Como, Bergamo e Milano (e a parte, Brescia), l'"area forte", un'altissima densità insediativa (circa 5 milioni di abitanti, più della metà della popolazione della Lombardia) e una fitta

frammentazione amministrativa, che rende difficile la necessaria pianificazione del territorio e richiede, più ancora che altre zone, una riorganizzazione guidata dalla Regione. La Lombardia si è sempre occupata di urbanistica comunale con una intensa produzione legislativa, ma non ha governato il suo territorio (unica eccezione i parchi regionali). In particolare la Regione non ha governato l'area metropolitana del capoluogo. Una rinuncia consapevole per garantirsi il consenso dei Comuni e non entrare in conflitto con Milano. Milano con un piccolo territorio e una elevata concentrazione di risorse e di potere, condiziona le dinamiche dell'intera area metropolitana che resta senza piano (con un PTCP debole) e senza punti di riferimento per i comuni. La Regione non ha mai messo in discussione tale modello di sviluppo e l'assetto dei poteri che lo determina. Questa mancata pianificazione territoriale si manifesta in termini di congestione del traffico, di deficienza ambientale e di peggioramento della qualità della vita di 5 milioni di persone (U. Targetti). Una strada alternativa dovrebbe prevedere il conseguimento dei seguenti obiettivi.

5.3.1 La Creazione dell'area metropolitana.

Come si è detto è il Parlamento a definire compiti, fiscalità e modalità di rappresentanza della Città metropolitana. Ma la legge delega lascia ampi spazi alla Regione su tutti e tre questi fronti: quali competenze, quale riallocazione dei finanziamenti, quali modalità di elezione del sindaco (direttamente dai cittadini o indirettamente da tutti i sindaci dei comuni dell'area). La Regione Lombardia dovrebbe essere antesignana in questo processo (Bordignon). L'assetto amministrativo e decisionale dovrebbe prevedere esclusivamente i quattro livelli previsti dalla Costituzione: Comune, Provincia, Città Metropolitana e Regione. Lo stato attuale che vede la presenza di molti enti nati sull'aggregazione variabile di altri enti in base a problemi mutevoli generano uno spreco di risorse e delle impasse decisionali.

5.3.2 Pianificazione regionale dell'area metropolitana.

La Regione dovrebbe, mentre si viene a istituire la Città metropolitana, coordinare e valutare nel merito, la pianificazione in atto nell'area metropolitana: i PGT di Milano, di Monza e degli altri grandi comuni; il PTCP della Provincia di Milano (e Monza), il PTC del Parco Sud e i programmi dell'EXPO, in modo da assicurare all'area metropolitana una prospettiva chiara e non contraddittoria (Targetti).

Anche in campo sanitario una programmazione a livello di area metropolitana è necessaria. I servizi sanitari di

Milano sono caratterizzati da una molteplicità di enti: Asl cittadina, ospedali regionali in concorrenza tra loro, ospedali che dipendono dallo Stato, ospedali privati, strutture socio-sanitarie pubbliche, private profit e private non profit. Non esiste coordinamento e vi sono ridondanze e carenze. La città metropolitana richiede un modello di governance ad hoc, diverso dalle altre province che metta in rete le strutture pubbliche e che attui un coordinamento con quelle private. La testa coordinante dovrebbe essere costituita da rappresentanti di Regione, Comuni, Zone, Province e rilevanti stakeholder.

5.3.3 Contenuti della legislazione urbanistica e della pianificazione regionale.

La legislazione urbanistica regionale regola i rapporti tra pubblico e privato ma non sviluppa politiche e non si pone obiettivi di governo del territorio. Il governo del territorio è lasciato alla pianificazione comunale, ma in Lombardia i comuni sono 1547 e in assenza di un piano regionale e di piani provinciali efficaci che indichino obiettivi precisi e misurabili, la sommatoria di 1547 piani non garantisce certo il raggiungimento degli obiettivi di politica urbanistica che dovrebbero essere la riduzione del consumo di suolo, l'uso razionale dell'energia, la mobilità urbana e territoriale (Oliva). La Regione dovrebbe introdurre l'obbligo di subordinare ogni trasformazione urbanistica che incida in modo significativo sull'assetto della città e del territorio alla presenza o alla programmazione certa di un adeguato sistema di mobilità di massa su ferro e l'obbligo per i piani di addensare ogni nuova previsione di sviluppo sulle stazioni e sui nodi della rete di mobilità di massa.

5.3.4 La riduzione del consumo di suolo.

Il suolo è un bene irriproducibile, in via di rapido esaurimento, indispensabile alla produzione agricola (Provolo), alla qualità del paesaggio, all'assorbimento del carbonio (C-sink), alla biodiversità e alla stessa vita dell'uomo (Pareglio). Ogni giorno in Lombardia si consumano circa 10 ettari di suolo libero per realizzare villette, capannoni, centri commerciali, strade e servizi (Provolo). Le modalità di insediamento sono state diffuse, disperse e confuse. Le cause sono molteplici, in particolare alcune hanno origine in una errata normativa nazionale come la defiscalizzazione degli immobili strumentali per le imprese, la riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali, combinata con il mancato introito dell'Ici e con la possibilità di impiegare gli oneri di urbanizzazione per le spese correnti secondo la consolidata tradizione negoziale lombarda in campo urbanistico e l'estrema flessibilità

degli strumenti di governo del territorio (Pareggio). Ci vuole una normativa nella pianificazione regionale per il contenimento del consumo di suolo (Oliva) e strumenti di bilanciamento, secondo l'esperienza di Paesi come la Germania e il Regno Unito, tra nuove espansioni per edilizia residenziale o industriale ed effettive rigenerazioni dei terreni in aree densamente popolate per finalità ambientali.

5.3.5 Politiche per l'energia e l'ambiente.

Per rispettare gli obiettivi europei coerenti con il protocollo di Kyoto ed il livello minimo prevedibile di qualsiasi nuovo accordo venga stipulato in esito ai negoziati in corso, la Lombardia dovrebbe ridurre le emissioni di gas serra del 30% rispetto al 2005 nei prossimi 10 anni. Le strade sono due (Pareggio, Cirillo-Saraceno, Provolo e altri): produrre energia da fonti rinnovabili ed accrescere l'efficienza nell'impiego dell'energia.

a. Per produrre energia da fonti rinnovabili la Regione dovrebbe dare concreta attuazione al d.lgs. 387/2003, verificare che i regolamenti comunali sostengano i nuovi impianti, realizzare lo sportello regionale per le autorizzazioni, mettere in esercizio servizi finanziari per gli investitori. Poiché l'autonomia regionale in campo rurale assegna margini di intervento alle Regioni, nel riscaldamento - raffrescamento degli edifici e dell'acqua con l'impiego di fonti rinnovabili servono non solo miglioramenti di semplificazione amministrativa e autorizzativa, ma interventi regionali di incentivazione economica sulla base di un piano d'azione dettagliato. Un progetto regionale potrebbe connettere interventi leggeri sul territorio volti a ricavare energia da una moltitudine di fonti rinnovabili come biomasse agricolo-forestali, biogas dei grandi allevamenti zootecnici, geotermia e solare termico. La Regione potrebbe offrire incentivi fiscali al solare fotovoltaico; al solare termico auto-costruito (secondo l'esperienza di altri paesi e altre regioni italiane); al geotermico (pompe di calore centralizzato a scala di comparto urbano); potrebbe incentivare gli incrementi di rendimento nella produzione elettrica con impianti di cogenerazione integrati con fonti non fossili da distribuire su una adeguata area urbana (termovalorizzatori). L'incidenza delle rinnovabili può passare dal 2,3 al 21% nel 2020.

b. Sull'efficienza energetica degli edifici la Lombardia è stata più responsabile del Governo nazionale ma deve rincorrere livelli già realizzati altrove in Italia e in Europa. Vanno adeguati i regolamenti edilizi comunali e spostata l'attenzione dai nuovi ai vecchi edifici riguardo all'isolamento termico negli edifici, alla

sostituzione di apparecchi a bassa efficienza, all'impiego di impianti di riscaldamento/condizionamento efficienti (teleriscaldamento e pompe di calore), all'impiego di sistemi di illuminazione efficienti. Manca un programma regionale di innovazione e ristrutturazione edilizia per realizzare edifici a "emissione zero". Le tecnologie sono disponibili e i progetti di finanziamento possono essere mutuati da altri Paesi (Canada, Francia e Germania). Anche riguardo ai trasporti l'obiettivo di riduzione dell'impatto ambientale e di risparmio energetico deve essere perseguito con maggiore coerenza e decisione.

5.3.6 Politiche per la mobilità.

Lo squilibrio modale si è accresciuto perché la domanda di trasporto ferroviario regionale è cresciuta meno di quella dell'automobile a causa del deterioramento dei servizi ferroviari (treni pochi, vecchi e con tecnologie obsolete di circolazione) e soprattutto a causa della dispersione degli insediamenti. Si assiste ad una forte crescita di pendolarismo tra i comuni dell'hinterland milanese verso Milano e tra comuni stessi dell'hinterland che, per assenza di servizi pubblici, è soddisfatto per l'88% dall'automobile privata. Nessuna altra area metropolitana d'Europa ha tale deficit pubblico, che ha impatto negativo sul consumo di energia e sull'inquinamento.

In tema di trasporti i terreni di intervento individuati (Boitani) sono i seguenti.

a. Potenziamento del trasporto pubblico locale anche con l'integrazione tariffaria almeno nell'area metropolitana milanese, attraverso l'adozione del titolo di viaggio unico (Trenitalia-FNM-ATM e varie autolinee).

b. Controllo del traffico. Regolazione della circolazione automobilistica, attraverso una efficace programmazione di interventi, come l'imposizione di più stringenti limiti di velocità, il controllo delle emissioni dei gas di scarico dei veicoli e l'applicazione di sistemi di road pricing e tariffe differenziate per la sosta. Sostegno della mobilità pedonale e ciclabile. Impiego di strumenti informatici e telematici per la gestione della mobilità.

c. Tariffe autostradali. Promozione di un'iniziativa per utilizzare le tariffe come incentivi e disincentivi con l'obiettivo di ridurre i picchi di traffico e spalmare il traffico sulle 24 ore. È evidente la maggior efficienza di un sistema di tariffe mirate a controllare il traffico rispetto a una tassa che genera un costo fisso, indipendente da quanto, quando e dove si viaggia.

d. Costituzione di una Agenzia regionale dei trasporti. Costituzione di una Agenzia unica a livello regionale e fortemente indipendente dalla politica (regionale, comunale o provinciale che sia), con compiti specifici di

regolazione dei servizi e di gestione delle procedure di gara secondo criteri di effettiva terzietà e trasparenza.

e. Trasporto pubblico locale. Sia per le ferrovie regionali, sia per i servizi “auto-filo-metro-tranviari” vanno immaginati sistemi molto più concorrenziali di quelli esistenti. Per le ferrovie va privatizzata LeNord, mantenendo invece la proprietà della rete di FNM. Quindi vanno avviate le gare per diversi lotti con largo anticipo sulla scadenza dei contratti di servizio in vigore con Trenitalia. Va stabilito che il bando e l’aggiudicazione vengano gestiti da un’Agenzia indipendente per il trasporto locale. Per i servizi “auto-filo-metro-tranviari” le gare vanno decise dalle Province e dai Comuni e poi gestite, fin dall’elaborazione dei bandi, dall’Agenzia indipendente di cui sopra.

5.3.7 **Acqua e rifiuti.**

In tema di gestione dei rifiuti solidi, i termo-valorizzatori sono erroneamente visti in contrapposizione con la raccolta differenziata, mentre invece sono complementari. La raccolta differenziata e il riciclo sono entrambi aspetti fondamentali per una corretta gestione del problema dei rifiuti, ma è ambientalmente preferibile che la differenziata non superi il 50%. Con 13 impianti di incenerimento con recupero di energia, un centinaio circa di impianti di compostaggio e trattamento meccanico-biologico, e una raccolta differenziata intorno al 40% la Lombardia è forse la regione italiana che più si avvicina allo standard affermato nei paesi OCSE, ma il riciclo lombardo può e deve essere ancora significativamente incrementato (Massarutto).

Nel caso dei servizi idrici un buono stato ecologico dei corpi idrici è ancora un traguardo lontano (Massarutto). La Regione ha adottato un modello di organizzazione ancora troppo ispirato a una logica di tipo settoriale, lontana dal principio europeo della “gestione integrata” che comprenda l’uso razionale della risorsa (soprattutto in agricoltura), la navigazione, la fruizione ricreativa, il paesaggio, gli aspetti morfologici. Il territorio è estremamente vulnerabile e la crescente antropizzazione aggrava la situazione, le risposte tradizionali dell’ingegneria idraulica non bastano più e vanno incontro a costi crescenti. Si pone il problema della privatizzazione delle società di distribuzione dell’acqua. La gestione pubblica da un lato induce le aziende ad avere strategie più consone agli obiettivi della politica, ma dall’altro presenta il difetto che il committente-proprietario dispone di un potere invasivo sulle aziende, gravandole di “oneri impropri” sotto forma di costi eccessivi (organici gonfiati, lavori affidati ad imprese “protette” dalla politica, canoni

di concessione o altri trasferimenti configurabili come estrazione di rendita di monopolio) o imponendo loro politiche tariffarie squilibrate e costringendole a ricorrere in modo troppo ampio alla leva finanziaria, e finendo in pratica per creare in modo occulto delle situazioni debitorie insostenibili che graveranno sugli esercizi futuri. Anche la gestione pubblica quindi necessita di regolazione. E' quindi urgente che la Regione si doti, in assenza di un regolatore nazionale, almeno di strumenti analoghi a quelli istituiti in altre regioni come l'Emilia Romagna, rafforzando i poteri attualmente affidati alla figura del Garante dei servizi pubblici locali. Il servizio idrico e gli investimenti richiedono capitali consistenti, qualunque sia l'assetto proprietario. Le tariffe cambiano molto a seconda dei diversi scenari di finanziamento, e quando esse coprono tutti i costi si rendono necessarie misure a sostegno delle fasce più deboli, ad esempio tariffe strutturate con criteri non esclusivamente volumetrici. La regolazione deve essere attenta a dipanare i potenziali conflitti di interesse che intervengono nei troppi ruoli svolti dal soggetto pubblico locale (rappresentante della domanda, proprietario delle imprese, arbitro della politica di investimenti e delle tariffe).

5.3.8 Servizi pubblici locali.

Si possono tener ferme alcune considerazioni che valgono per tutti i servizi pubblici a carattere locali, dai trasporti ai servizi idrici e di gestione dei rifiuti alle forniture di elettricità e gas. Questi servizi hanno tre caratteristiche comuni: soddisfano bisogni essenziali dei cittadini, contribuiscono a ridurre le disuguaglianze e a dare sostanza concreta all'idea di cittadinanza, soddisfano esigenze vitali delle imprese per lo sviluppo economico. Questo li distingue dagli altri beni e servizi che sono venduti e acquistati sui mercati. Per essi si richiede quindi un esercizio di responsabilità da parte delle amministrazioni pubbliche.

Questa responsabilità non implica che le amministrazioni pubbliche debbano produrre ed erogare i servizi con le loro proprie strutture organizzative e con i loro dipendenti; anzi questa soluzione è sempre meno idonea perché la produzione dei servizi richiede organizzazioni sempre più complesse e specializzate. Essa impone invece che le istituzioni politiche cerchino l'assetto normativo ed organizzativo più idoneo allo scopo, utilizzando il potenziale di efficienza dei mercati ben regolati.

La Regione ha qualche responsabilità in tutti i servizi pubblici, pur nella varietà delle discipline specifiche. Ci sono ovunque spazi per un'azione regionale incisiva e sono indicati nei vari capitoli del presente documento.

Dove la responsabilità è prevalentemente statale, come nelle telecomunicazioni, la Regione può assumere iniziative d'innovazione, come nella rete a banda larga. All'altro estremo, dove i servizi squisitamente locali come l'acqua e la gestione dei rifiuti richiedono un'azione a livello comunale, la Regione può promuovere iniziative per superare le dimensioni troppo piccole dei comuni.

Soprattutto urge prendersi cura della qualità dei servizi. Oggi la fornitura dei servizi pubblici non è adeguata a soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese che li usano. Sulla qualità dei servizi i cittadini misurano la qualità della loro vita a confronto con le regioni migliori d'Europa dove i livelli di reddito medio sono simili a quello lombardo. Il confronto non è positivo, e bisogna rapidamente migliorare. A questo obiettivo devono essere subordinati e orientati tutti gli altri, comprese le strategie di crescita delle imprese pubbliche. L'impresa pubblica locale giustifica l'impegno di risorse pubbliche solo se mostra di fornire un risultato migliore di altre imprese.

La qualità si promuove con il confronto sistematico tra situazioni locali diversamente configurate. Dove è possibile, con un confronto competitivo entro la stessa area (scelta tra servizi offerti in concorrenza o gara per l'affidamento del servizio). In tutti i casi, misurazione e valutazione della qualità sistematicamente operata da una struttura di valutazione e regolazione indipendente e adeguatamente attrezzata (una "agenzia regionale per i servizi"), che operi con professionalità, raccolga le indicazioni dei cittadini utenti, fornisca loro le informazioni quando non lo fanno le aziende fornitrici. Non si può lasciare la misurazione della qualità alla discrezione dell'azienda fornitrice. L'agenzia dovrà pubblicare regolarmente i livelli di qualità rilevati e le eventuali inadempienze delle aziende nel rispondere alle richieste d'informazione e ai reclami (coordinandosi con le autorità nazionali di regolazione nei settori in cui esistono). Suggestirà i miglioramenti possibili, ponendo i responsabili politici nella condizione di esercitare le loro funzioni con adeguato supporto informativo e tecnico, così da ottenere il miglior risultato con il minimo impiego di risorse pubbliche e salvaguardare la sostenibilità e non solo il vantaggio immediato.

5.4 SVILUPPO E CONCORRENZA

La più parte delle politiche del lavoro e le politiche di sviluppo sono di competenza statale, tuttavia bisogna adoperarsi affinché sempre si adottino politiche regionali che non siano dei doppioni inutili, o delle pure spese di

rappresentanza, di immagine e di semplice acquisizione del consenso di singoli operatori, ma si integrino con le politiche nazionali e rappresentino degli esperimenti locali di politiche di più ampio respiro.

5.4.1 Lavoro.

Un esempio di quest'ultimo tipo di politiche potrebbe essere quello di una declinazione lombarda delle politiche chiamate, con riferimento alle esperienze nord-europee, di flexsecurity (Boeri-Ichino). Essa potrebbe consistere nello stipulare accordi collettivi tripartiti, imprese-sindacato-Regione in base ai quali le imprese non vengano ostacolate nelle assunzioni e dimissioni di lavoratori per finalità produttive, e per contro si impegnino a sostenere il costo sociale di questo aggiustamento industriale. Le imprese dovrebbero offrire ai propri dipendenti che perdono il posto due garanzie: la prima (il cui costo dovrebbe essere rimborsato dalla Regione) consistente in una efficiente attività di ricerca della nuova occupazione e riqualificazione mirata del lavoratore interessato; la seconda consistente in un congruo indennizzo economico al lavoratore licenziato e in un congruo trattamento complementare di disoccupazione, che costituirà anche un potente incentivo all'efficienza dei servizi di ricerca e riqualificazione mirata: più sarà rapida la rioccupazione dei lavoratori, minore sarà il costo del trattamento complementare per l'impresa. Si attiva in questo modo un gioco a somma positiva, nel quale i lavoratori si vedono garantire una sicurezza maggiore rispetto al vecchio sistema di protezione incentrato sul controllo giudiziale del giustificato motivo di licenziamento; le imprese – dove i lavoratori interessati accettino il dispositivo attivato, rinunciando all'impugnazione – evitano l'incertezza del controllo giudiziale sul giustificato motivo economico-organizzativo del licenziamento (resta solo il controllo giudiziale contro le scelte discriminatorie). La Regione, anche utilizzando i contributi del Fondo Sociale Europeo, dovrebbe svolgere un ruolo di primaria importanza di assistenza alle imprese, o loro consorzi o enti bilaterali, per l'attivazione dei servizi finalizzati alla rapida e appropriata ricollocazione dei lavoratori. Una politica di tal genere richiede che non esista un bacino rilevante di forza lavoro non occupata. È difficile pensare che possa sortire grandi risultati in un'economia con problemi di sviluppo come nel Mezzogiorno d'Italia, mentre è molto adatta ad una economia matura che cresce solo attraverso continui aggiustamenti al nuovo. Non a caso essa nasce nel Nord Europa. È una politica quindi molto adatta ad una economia come quella lombarda. Questo giustifica

l'idea di fare della Lombardia una Regione pilota nella adozione di una politica di tal genere.

In Lombardia un'altra politica del lavoro che si propone è quella dell'incontro tra una offerta di lavoro a basso costo, che è ampiamente presente con la grande domanda di servizi alla persona e alla collettività, che resta latente, inespressa, nel mercato del lavoro regolare ordinario: assistenza continuativa per non-autosufficienti, assistenza diurna per figli di madri-lavoratrici, insegnamento informatico per anziani e disabili, protezione notturna contro il vandalismo, manutenzione del verde urbano eccetera.

5.4.2 Innovazione.

La Regione può, sulla base delle esperienze di altre aree europee avanzate, essere promotrice di politiche di sviluppo di grande rilievo (Onida). Una Regione come la Lombardia che alimenta il 20% del Pil nazionale col 16% della popolazione dovrebbe fare proprie le migliori esperienze europee in tema di poli territoriali e reti di imprese collocate sulla frontiera tecnologica. In realtà europee come la Francia, la Germania e il Regno Unito i parchi scientifico-tecnologici, i distretti tecnologici, i centri per la diffusione tecnologica, i centri di assistenza tecnica alle PMI svolgono una funzione di diffusori di innovazione e per questa funzione di creatori di economie esterne meritano un intervento pubblico; nello stesso tempo questi poli sono attrattori di capitale umano (conoscenze, lavoro qualificato) e capitale imprenditoriale, inclusi gli investimenti diretti dall'estero. In Italia invece rispetto ad un'attività di promozione di pochi e selezionati centri di eccellenza si è preferita la strada del sussidio, finanziando una miriade di interventi a sostegno delle imprese oppure dando vita a centri promossi da Regioni - Province - Camere di Commercio e associazioni, che hanno offerto prevalentemente servizi generalisti e ai quali si è indirizzata una domanda altrettanto di medio-basso profilo, che non ha esercitato una funzione di reale avanzamento tecnologico delle PMI coinvolte. Continuando a mancare, a livello nazionale così come regionale, agenzie e procedure per attuare seri processi di valutazione di efficacia dell'attività, i sussidi alle imprese sono stati generalmente inefficaci: si incentivano spesso investimenti che sarebbero stati effettuati comunque; si introducono distorsioni di varia natura penalizzando frequentemente imprenditori più capaci.

In Lombardia già esiste un polo tecnologico di tutto rispetto che necessita tuttavia di un intervento regionale più strutturato e continuativo: quello biotecnologico che include i centri seguenti: Dibit, Ieo, Besta, Humanitas,

Nerviano, Mario Negri. Nei confronti di questo polo che è tra i pochi di rilievo internazionale bisognerebbe operare su due filoni (Garattini). La prima misura da intraprendere consiste in un programma di sostegno alla formazione scientifica. I migliori Istituti di ricerca possono offrire opportunità di educazione superiore, come i dottorati, alcuni dei quali hanno un riconoscimento internazionale. Tuttavia la mancanza di certezza sulle fonti di finanziamento impedisce agli Istituti di formulare bilanci pluriennali e una programmazione della ricerca. La formazione richiede mezzi e impegni pubblici continuativi e non sporadici, mentre questa è la realtà in cui versano i nostri centri di ricerca: nel 2008-2009 non è stato infatti finanziato un solo bando di ricerca biomedica a livello nazionale e a livello regionale gli impegni sono molto modesti e con scadenze irregolari. La Regione può svolgere una funzione di supplenza sia nel finanziare i bandi di ricerca, sia nel trattenere in Italia i ricercatori, molti dei quali, senza prospettiva prendono la strada dell'estero. La seconda misura da intraprendere consiste nell'aiuto alle Istituzioni di ricerca per la sostituzione delle grandi attrezzature. La Lombardia una volta erogava fondi per questi scopi, ora non più. La Lombardia rispetto alle grandi aree economiche europee è molto indietro in termini di risorse rese disponibili per la ricerca.

5.4.3 Credito.

L'accesso al credito è diventato, nelle fasi attuali di uscita dalla crisi, uno dei nodi che condizionano fortemente lo sviluppo delle PMI in tutti i settori. Le banche usano oggi maggiore cautela nell'attività di credito per il maggior grado di rischio che deriva dalle difficili condizioni di mercato. L'attività dei Confidi diventa, da questo punto di vista, oggi ancor più importante per arginare tale pericolo (Onida). La Regione Lombardia potrebbe ampliare le garanzie sui crediti impegnando proprie risorse aggiuntive e promuovendo una aggregazione dei molti Confidi provinciali. Questi ultimi sono spesso ulteriormente frammentati per categoria (industria, commercio, turismo), in tal modo restando di troppo modeste dimensioni ed esposti al rischio che il fallimento di uno o pochi soggetti finisca ad esaurire rapidamente le risorse disponibili.

5.4.4 Commercio.

Oggi la regolamentazione del settore ha assunto una dimensione regionale e, spesso, addirittura provinciale o comunale e spesso le normative seguono linee autonome e divergenti e questo crea dei vincoli che ostacolano la concorrenza e la libertà di ingresso nel mercato e

impongono costi rilevanti di adattamento alle imprese che vogliono essere presenti in più regioni, rendendo difficile il consolidamento del settore distributivo, operazione necessaria al rafforzamento del debole settore distributivo italiano. Infatti l'efficienza della distribuzione e del punto vendita dipendono sempre più spesso da strutture e processi centralizzati definiti a scala nazionale o multinazionale. La Regione Lombardia dovrebbe attivarsi (Pellegrini) perché lo Stato definisca con maggiore puntualità quali norme siano da considerare di per sé lesive della concorrenza, anche in tema di commercio, e quindi vietate, riducendo così la pressione che sulla Regione viene esercitata dalle lobby anticoncorrenziali. Inoltre la Regione Lombardia dovrebbe attivarsi con le altre Regioni, nel contesto della Conferenza Stato-Regioni, per dar vita ad un coordinamento della normativa, sulla base di best practices (eventualmente premiate centralmente) riducendo al minimo le norme differenziali, tenuto conto che le norme regionali sul commercio che rispondono a effettive esigenze di differenziazione sono poche e sono per lo più limitate a disposti relativi all'urbanistica commerciale.

5.4.5 Informatica.

Sulla scorta di ciò che hanno fatto molte regioni italiane, la Regione Lombardia dovrebbe urgentemente (Manacorda): a. predisporre un piano per la eliminazione del digital divide di prima e seconda generazione; b. pianificare la realizzazione della futura rete a banda ultralarga, quella di terza generazione (NGAN); c. individuare le misure per incentivare l'uso dei servizi a banda larga da parte dei cittadini e delle PMI; d. sviluppare l'informatizzazione della pubblica amministrazione con la quale le imprese interagiscono (vedi 5.6).

5.4.6 Energia.

Le politiche regionali nella prossima legislatura dovranno avere due priorità: a. investimenti per un'economia a basso impatto ambientale e a basso contenuto di carbonio (vedi il precedente par.3.5); b. investimenti in infrastrutture di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica e del gas, per migliorare l'efficienza e la sicurezza. In ambedue i casi si tratta di mettere in campo incentivi economici importanti in grado di mobilitare investimenti in settori innovativi e di frontiera, ma anche di promuovere e diffondere sul territorio cambiamenti nei comportamenti, nelle scelte di consumo e di gestione dei processi decisionali (Cirillo-Saraceno).

Nel settore del gas è in corso, ma troppo lentamente, una concentrazione sia delle imprese sia delle responsabilità

amministrative pubbliche. Il processo deve essere guidato. Ci sono ancora 76 imprese in Lombardia, metà delle quali serve meno di 10.000 clienti quando la dimensione efficiente è dieci volte maggiore. Le gare, ora obbligatorie per legge, sono bandite dai Comuni singoli, che sono oltre 1500. Esiste una proposta di raggruppamento in una ventina di ambiti, che però richiede un impegno della Regione che deve offrire competenza tecnica e agevolare il processo volto da un lato ad eliminare le imprese inefficienti per piccola dimensione e dall'altro a rafforzare lo stimolo concorrenziale. In alcuni casi può essere opportuno mantenere nella proprietà pubblica la rete e consentire lo sviluppo della società che fornisce il servizio attraverso opportune aggregazioni. Nel settore dell'elettricità sono localizzati in Lombardia alcuni progetti (come la linea Trino - Lacchiarella e Tirano - Piateda) che possono risolvere le congestioni nel Nord Italia e che hanno subito rinvii progressivi per l'insorgere di problemi connessi alle autorizzazioni sul territorio. La Regione deve mettere in campo competenze e procedure per accelerare il processo e deve assumere un ruolo attivo nel rivedere le procedure e favorire gli accordi tra pubblici e privati. Analogo ragionamento vale per le reti locali a media tensione. Infine la grande sfida che si pone per le reti elettriche di tutto il mondo è l'applicazione diffusa delle tecnologie informatiche con il passaggio a quelle che si chiamano oggi reti intelligenti (smart grids). I progetti si attueranno a partire dalle aree in cui un'intelligente amministrazione regionale saprà mettere iniziativa e risorse per attrarre i soggetti industriali interessati.

5.4.7 Nucleare e rinnovabili.

Benché la politica delle fonti energetiche sia di competenza nazionale, il tema del nucleare non può essere ignorato nel dibattito regionale. Il nucleare non è né la soluzione indolore dei problemi energetici italiani né un'ipotesi da rifiutare per principio. Devono essere valutati vantaggi e svantaggi. Il rischio di incidente nelle centrali è oggi molto ridotto, mentre resta rischioso il movimento del materiale radioattivo e delle scorie, soprattutto manca una soluzione per lo smaltimento futuro. Un investimento nel nucleare non realizzerebbe l'aspettativa di un'elettricità a prezzo più basso, mentre sarebbe d'aiuto per garantire contro impennate del prezzo degli idrocarburi e per ridurre sia la dipendenza dalle importazioni di gas che le emissioni di gas di serra. Per raggiungere questi obiettivi ci sono anche vie alternative al nucleare. I problemi sono comuni a tutti i Paesi mentre le soluzioni differiscono per le diverse convenienze. Sul nucleare puntano soprattutto i paesi che hanno già un forte investimento nel settore

(Francia) e quelli che hanno bisogno di una rapidissima crescita dell'offerta di energia (Cina). Altri Paesi, come gran parte dell'Europa centro settentrionale, punta ad accelerare la transizione a un sistema parco negli usi dell'energia e alimentato prevalentemente da fonti rinnovabili.

Per l'Italia la via segnata dal binomio efficienza e rinnovabili sembra più promettente. Essa può mobilitare molte capacità produttive e innovative diffuse; richiede politiche mirate, decise e continuative. Il programma nucleare del Governo probabilmente procederà molto più lentamente di quanto annunciato. Gli investimenti nella generazione nucleare che vengano eventualmente avviati nel periodo di governo favorevole non dovrebbero essere soggetti al rischio aggiuntivo di smantellamento al momento di cambio dell'orientamento di governo. Nello stesso tempo devono però essere rigorosamente salvaguardati i due principi dell'assenza di sussidi pubblici e delle garanzie per la sicurezza fisica.

5.5 TRASPARENZA ED EFFICIENZA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Infine un terreno in cui una nuova amministrazione regionale può portare una ventata di rinnovamento riguarda la pubblica amministrazione. Il campo principale in cui si può innovare riguarda la trasparenza della pubblica amministrazione sia dei dipendenti, sia degli eletti. Oltre a questo è necessario innovare in tema di separazione delle funzioni delle Asl, in tema di sostegno all'opera di modernizzazione dei tribunali e in tema di procedure per contrastare l'infiltrazione della malavita organizzata negli appalti pubblici.

5.5.1. Trasparenza sulla performance delle amministrazioni.

Il progetto, già delineato dal senatore Ichino per la Regione Lazio, prevede che – sulla scorta delle migliori esperienze dei Paesi nord-europei – in tutti i comparti dell'amministrazione regionale e nelle amministrazioni locali, soprattutto dove non possono o non devono essere attivati meccanismi di mercato, la valutazione della performance dell'amministrazione stessa sia attribuita ad una Autorità indipendente regionale, costituita da una rete di valutatori indipendenti sia dalla dirigenza, sia dal potere politico, quindi non soggetta gerarchicamente né alla Giunta né al Consiglio regionale. I dati circa il funzionamento degli uffici e i compiti dei dirigenti dovrebbero essere resi pubblici e messi in rete in modo

che la società civile possa esprimere la sua valutazione che dovrebbe essere confrontata con quella espressa dall'Autorità indipendente. La valutazione dovrebbe servire per l'attribuzione di premi in denaro per le amministrazioni.

5.5.2. Semplificazione normativa.

Il carico e la complessità degli adempimenti di legge che gravano sulla amministrazione pubblica e sui cittadini deve essere oggetto di attenta valutazione: la semplificazione normativa è un'esigenza profonda della società. Le leggi dovranno essere formulate con chiarezza e non dovranno regolare aspetti minuti e secondari che dovranno essere demandati a manuali di buona pratica. Nel formulare le leggi si dovranno valutare gli impatti in termini di risorse economiche ed umane, di riorganizzazione amministrativa e di tempi, necessari alla sua applicazione, sia per la pubblica amministrazione sia per i destinatari, cittadini o imprese. A tal fine la Regione Lombardia dovrebbe attenersi al Decalogue for Smart Regulation emanato dallo High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (Stoccolma, 12 novembre 2009); la verifica della sua applicazione potrebbe essere demandata alla suddetta Autorità indipendente. Cinquantacinque senatori del Pd, primo firmatario P. Ichino, hanno presentato i disegni di legge 11 novembre 2009 n. 1872 e 1873 con i quali viene proposta la riduzione dell'intera legislazione del lavoro a un Codice composto di soli 71 articoli. Un analogo provvedimento dovrebbe attuarsi a livello regionale in vari campi, tra i quali la legislazione urbanistica ed edilizia.

5.5.3 Anagrafe degli eletti, trasparenza dei loro redditi e patrimoni.

La proposta prevede che la Regione Lombardia anticipi con una propria legge i contenuti del disegno di legge presentato in Parlamento dal Partito Democratico (n. 1290/2008), che a sua volta prevede la raccolta e la pubblicazione on line delle dichiarazioni annuali dei propri redditi e dei propri patrimoni da parte dei membri del Governo e di tutti i membri delle assemblee elettive, come già avviene per il Parlamento Europeo e per i Parlamenti britannico, francese, tedesco e spagnolo.

5.5.4 Regione e Tribunali.

Il Ministero di Grazia e Giustizia, il Ministero della Funzione Pubblica e le Regioni nel 2007 hanno stipulato un accordo per un progetto (co-finanziato dal Fondo Sociale Europeo) sulla diffusione delle best practice per la

riorganizzazione degli uffici giudiziari italiani. Dovrebbe essere creato un ufficio in Regione per tenere un rapporto costante tra la Regione e i capi degli uffici giudiziari (una cinquantina di persone) o con le due Corti d'Appello e le due Procure generali di Milano e Brescia.

5.5.5 Appalti.

La crescente pericolosità delle organizzazioni criminali, e in particolare della 'ndrangheta calabrese nel settore del movimento terra, edilizio, dei lavori pubblici, nello smaltimento dei rifiuti, richiede una risposta decisa. Il passaggio dalla gestione dei mercati illegali all'investimento in quelli legali spinge le organizzazioni mafiose a cercare accordi con gli operatori economici e con le amministrazioni pubbliche di vario livello. In questo quadro, gli sforzi vanno orientati soprattutto in due direzioni (Dalla Chiesa): quella di un grande piano di formazione di classi dirigenti oggi totalmente inconsapevoli delle dimensioni e della qualità del rischio criminale; quella di una revisione del sistema degli appalti-subappalti che tenga conto delle distorsioni e dei larghi varchi su cui oggi può sistematicamente contare l'impresa mafiosa, dall'assenza di controlli sui subappalti all'esenzione dai certificati antimafia per le aziende operanti nel movimento terra.

5.5.6 Nuove tecnologie e amministrazione regionale.

L'impiego delle innovazioni tecnologiche dell'ICT (tecnologie dell'informazione e della comunicazione, Osnaghi) serve per il supporto dei servizi istituzionali propri dell'Ente Regione, ma anche, con una azione di tipo sussidiario, per lo sviluppo di quei servizi infrastrutturali che risultano utili o necessari al contesto produttivo e amministrativo del territorio, in particolare per rendere unitaria ed omogenea su tutto il territorio regionale la fruizione dei servizi pubblici erogati dagli enti pubblici di minori dimensioni (un professionista che utilizza gli stessi servizi in rete di molti comuni deve oggi gestire modalità interattive diverse). È necessario utilizzare servizi di natura infrastrutturale condivisi la cui realizzazione e gestione non può che essere promossa da un ente terzo sovraordinato (la Regione), che agisca in modo sussidiario e fiduciario. Va completato lo sviluppo del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) per la prescrizione elettronica e avviata un'evoluzione verso uno strumento su cui il cittadino possa avere il controllo diretto (il Dossier sanitario personale). Resta prioritaria la promozione da parte della Regione della disponibilità della banda larga (100Mbps) in tutte le sedi degli enti della pubblica amministrazione locale in Lombardia.

Per governare le attività di infrastrutturazione, di “standardizzazione” e di integrazione dei sistemi informativi pubblici sarebbe utile un “centro regionale di competenza” che operasse in fase precompetitiva a supporto e beneficio degli enti locali e del collegamento interregionale.

5.6 CONCLUSIONI

Si può fare molto, molto meglio. La Lombardia ha le risorse umane per essere una regione trainante in Italia e in Europa. Ha bisogno di un governo che si ponga obiettivi ambiziosi di sostanza e non di apparenza. Che non pretenda di fare politica estera a forza di viaggi e uffici di rappresentanza, ma metta mano all’istruzione professionale, cerniera tra la scuola e la produzione, alzando la qualità e facendo emergere le scuole che fanno buon uso dei fondi pubblici e mostrano impegno nel migliorare il livello. Che investa molto di più nella ricerca e, se necessario, meno nelle manifestazioni effimere. Che sappia integrare i cittadini stranieri che contribuiscono al benessere regionale. Che abbia la fantasia e la volontà politica di adottare misure innovative nei rapporti tra lavoratori e imprese.

Federalismo per davvero e subito. Pretendere l’emanazione dei decreti attuativi, non tergiversare nella disputa senza fine sui criteri di assegnazione dei fondi, pretendere invece che i trasferimenti non siano più vincolati ad un uso particolare (questa o quella opera pubblica) e che la Regione abbia la sua autonoma compartecipazione al gettito in modo da potersi assumere le responsabilità che le competono e avere la possibilità di introdurre efficienza. Essere in grado di far nascere la città metropolitana e di avere la capacità di governare il territorio per la salvaguardia ambientale e per l’efficienza nei trasporti. Saper rivendicare i fondi gestiti oggi centralmente dall’Inps per attuare una politica efficace di assistenza socio-sanitaria. Prendersi tutta la responsabilità possibile, mostrando che l’amministrazione lombarda sa ottenere maggiori risultati spendendo meno.

Trasparenza, valutazione dei risultati e incentivi a migliorare l’attività pubblica. Introdurre in tutti i livelli dell’attività pubblica e della spesa pubblica un’accurata e obiettiva valutazione dei risultati, che responsabilizzi i funzionari e tenga conto dei giudizi dei cittadini. Negli spazi aperti all’attività privata per fornire servizi pubblici, come la sanità, aprire alle organizzazioni e imprese che possono fornire i migliori servizi al costo più contenuto, con gare aperte e commissioni giudicatrici indipendenti;

affidare le strutture pubbliche ai migliori selezionando esclusivamente sulla base della professionalità e correttezza; porre fine a pratiche di selezione basate sulla appartenenza a movimenti politicamente vicini alla maggioranza.

GLI AUTORI

MAURIZIO AMBROSINI

Docente di Sociologia dei processi migratori nell'Università di Milano, Facoltà di Scienze Politiche. Responsabile scientifico del Centro studi Medi - Migrazioni nel Mediterraneo, di Genova, dove dirige la rivista *Mondi migranti* e la Scuola estiva di Sociologia delle migrazioni.

TITO BOERI

Professore di Economia presso l'Università Bocconi di Milano, direttore scientifico della Fondazione Rodolfo De Benedetti, fondatore del sito *www.lavoce.info* e founding editor di *www.voxeu.org*. È research fellow del CEPR di Londra, dell'IZA di Bonn e del Davidson Institute dell'Università del Michigan. È membro del consiglio della European Economic Association. È stato senior economist all'Ocse a Parigi e consulente di Banca Mondiale, Commissione Europea, Fondo Monetario Internazionale e Governo Italiano. È editorialista di *Repubblica*.

ANDREA BOITANI

Professore di Economia Politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. È stato componente della Commissione tecnica per la Spesa Pubblica presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (1993-2003), del Comitato Scientifico del Piano Generale dei Trasporti (1999-2001), del Piano Generale della Logistica (2004-2006) e del Piano Nazionale della Mobilità (2006-2008). È consulente dell'European Transport Forum (Ocse), redattore di *lavoce.info* e collaboratore di *Repubblica - Affari e Finanza*.

MASSIMO BORDIGNON

Laureato in Filosofia presso l'Università di Firenze, ha svolto studi di economia nel Regno Unito (MA, Essex; PhD, Warwick). Si occupa prevalentemente di Welfare, Public e Political Economics. Ha insegnato nelle Università di Birmingham, Bergamo, Brescia, Venezia e all'Università Cattolica di Milano. Attualmente è professore straordinario di Scienza delle Finanze presso quest'ultima Università, dove è anche direttore del Master in Economia Pubblica e della Scuola di Dottorato in Economia e Finanza della Pubblica Amministrazione. Ha svolto e svolge attività di consulenza per enti pubblici nazionali e esteri ed è stato membro di numerose commissioni governative. È autore di tre libri e ha pubblicato su numerose riviste scientifiche nazionali ed internazionali. È uno dei responsabili editoriali del *Giornale degli Economisti*, del *Journal of Economics* e *Finanzarchiv*. Ha inoltre pubblicato saggi sulla stampa ed è attualmente membro del consiglio editoriale della *www.lavoce.it*.

CARLO BORZAGA

Professore ordinario di Politica Economica, presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento. Dal 1997 è Presidente dell'Istituto Studi e Sviluppo Aziende Nonprofit (ISSAN), un Istituto di ricerca che si occupa principalmente di organizzazioni non profit e imprese sociali.

Dal 2008 è Presidente di Euricse - European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises -, un Istituto di Ricerca che si occupa di imprese cooperative e sociali.

Ha scritto e co-editato numerosi libri e saggi riguardanti il tema del mercato del lavoro, delle imprese sociali e cooperative.

ROBERTO CAMAGNI

Professore ordinario di Economia Urbana al Politecnico di Milano. È stato Presidente della European Regional Science Association (2003-2005); durante il primo Governo Prodi è stato Capo del Dipartimento Aree Urbane alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (1997-98).

CLAUDIO CASTELLI

In magistratura dal 1979, è stato componente del Consiglio Superiore della Magistratura dal 1994 al 1998. Vice presidente e segretario dell'Associazione Nazionale Magistrati dal 1999, è stato recentemente eletto segretario di Magistratura Democratica. Ha svolto le funzioni di Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano. Oggi è direttore generale dell'organizzazione giudiziaria.

GIANFRANCO CEREÀ

Ha studiato all'Università Cattolica di Milano e all'Università di York (GB), specializzandosi sui temi dell'economia pubblica. La sua carriera accademica ha avuto inizio presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano ed è poi proseguita all'Università di Trento, dove è professore ordinario dal 1985.

Ha insegnato in Italia e all'estero. Ha inoltre ricoperto vari incarichi accademici, tra cui quello di Preside della Facoltà di Economia di Trento. Attualmente è delegato del Rettore per la materia del diritto allo studio e le tasse universitarie.

Ha svolto ricerche sul finanziamento e sui processi di spesa delle regioni e degli enti locali, sui servizi pubblici, sulle politiche di welfare, con riferimento particolare al diritto allo studio, alla previdenza complementare e agli interventi pubblici in campo abitativo.

Ha ricoperto vari incarichi di collaborazione e consulenza a livello ministeriale, regionale e locale.

DANIELE CHECCHI

Insegna Economia del Lavoro ed Economia dell'Istruzione. Ha scritto sui temi delle scelte formative e della mobilità intergenerazionale. È attualmente preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Statale di Milano.

MARIO CIRILLO

Ricercatore presso il Ref, Ricerche per l'Economia e la Finanza. Laureato in Economia Aziendale presso l'Università d'Annunzio di Pescara nel marzo 2002, ha conseguito il Master in Economia e Management Ambientale presso l'Università Bocconi di

Milano. Precedentemente ha collaborato con il gruppo di ricerca Environment and Energy dello SPRU, University of Sussex. In Ref collabora con l'Osservatorio Energia, occupandosi di regolazione nei settori elettrico e del gas e dell'analisi dei mercati ambientali.

NANDO DALLA CHIESA

Professore associato di Sociologia della Criminalità organizzata e di Sociologia dell'Organizzazione presso l'Università Statale di Milano. Già parlamentare per tre legislature e sottosegretario all'Università nell'ultimo governo Prodi, collabora con numerosi quotidiani e riviste. È autore di testi saggistici e di narrativa civile sui temi della criminalità organizzata. È Presidente della casa editrice *Melampo* e Presidente onorario di Libera.

SILVIO GARATTINI

Perito chimico, dottore in medicina, libero docente in chemioterapia e farmacologia. Assistente e aiuto presso l'Istituto di Farmacologia dell'Università di Milano fino all'anno 1962.

Fondatore nel 1963 e direttore dell'Istituto di ricerche farmacologiche "Mario Negri". Autore di centinaia di lavori scientifici pubblicati in riviste nazionali e internazionali e di numerosi volumi nel campo della farmacologia. Fa parte del Gruppo 2003 (gruppo dei ricercatori italiani altamente citati nella letteratura scientifica internazionale). Fondatore dell'European Organization for Research on Treatment of Cancer.

Negli ultimi decenni è stato membro di vari organismi fra cui: Comitato di biologia e medicina del Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), Consiglio sanitario nazionale e Commissione della presidenza del Consiglio dei Ministri per la politica della ricerca in Italia, membro della Commissione unica del farmaco (Cuf) del Ministero della Salute.

PIETRO ICHINO

Ha lavorato alla Fiom-Cgil dal 1969 al 1973, poi alla Camera del Lavoro di Milano fino al 1979, quando è stato eletto alla Camera nelle liste del Pci. Dopo l'VIII legislatura, è stato ricercatore all'Università di Milano dal 1983 al 1986, ha insegnato Diritto del Lavoro dal 1987 al 1991 a Cagliari, poi all'Università di Milano. È stato direttore della *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* fino al 2008, quando è stato eletto Senatore per il Partito Democratico.

FRANCESCO LONGO

Professore associato di Management Pubblico e Sanitario, direttore del CERGAS (Centro di Ricerca sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale), Università Bocconi di Milano.

PAOLA MANACORDA

Esperta ICT. Consigliera del CNEL, membro della Fondazione ASTRID, già Commissario dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Consigliera del Comune di Milano dal 1985 al 1992 e Assessore dal 1988 al 1992.

ANTONIO MASSARUTTO

Docente di Economia Pubblica e Politica Economica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Udine e Direttore

di ricerca presso lo IEFÉ – Istituto di Economia e politica dell'energia e dell'ambiente, Università Bocconi. Da 20 anni la sua attività di ricerca si concentra sull'intersezione tra economia dell'ambiente e dei servizi pubblici, con particolare riferimento al settore idrico e alla gestione dei rifiuti.

FEDERICO OLIVA

Architetto, Professore Ordinario di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano. Presidente del Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali. Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Progettista di numerosi piani urbanistici tra i quali (recenti): Lodi, Carrara, Padova, Potenza, Roma.

FABRIZIO ONIDA

Professore ordinario di Economia Internazionale alla Bocconi dal 1983. Direttore del PhD Bocconi in International Law and Economics. Presidente onorario del centro di ricerca Bocconi KITES. Ha insegnato in precedenza nelle Università statali di Milano (Scienze politiche) e Modena (Giurisprudenza).

Consigliere del CNEL in qualità di esperto nominato dal Presidente della Repubblica dal 2005.

Presidente del Research Board di Unicredit (2005-07), membro del CdA e dell'Audit committee di Unicredit Leasing dal 2008 e del CdA di Zagrebaka Banka (Unicredit Group) dal 2009.

Nel 1995-2001 è stato presidente dell'ICE (Istituto Commercio Estero), dal 2001 al 2004 membro del Comitato esecutivo di Cariplo Banca.

Ha partecipato a numerose commissioni e gruppi di lavoro nell'ambito di istituzioni nazionali e internazionali come OECD Development Centre, Institut fur Weltwirtschaft Kiel, Korea Institute of Economic Policies, Commissione UE, UNCTAD, ISTAT e Ministeri Affari Esteri, Economia, Commercio Estero, Università e Ricerca.

ALESSANDRO OSNAGHI

Professore associato presso il Dipartimento di Informatica e Sistemistica dell'Università di Pavia.

STEFANO PAREGLIO

Professore associato di Economia Ambientale (Università Cattolica del Sacro Cuore). Presso lo stesso Ateneo è membro degli organi di indirizzo dell'Alta scuola per l'ambiente e del Centro di ricerche sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile. È autore di oltre 70 pubblicazioni scientifiche su sviluppo sostenibile, valutazione del benessere, economia e politica ambientale e governo del territorio.

LUCA PELLEGRINI

Professore ordinario di marketing presso l'Università Iulm di Milano. La sua area di specializzazione riguarda la distribuzione commerciale e i rapporti verticali fra industria e distribuzione.

GIORGIO PROVOLO

Agronomo, è docente di Costruzioni rurali e territorio agroforestale presso il Dipartimento di Ingegneria Agraria -

Facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Milano.
Si occupa di sostenibilità ambientale del sistema agricolo.
Collabora a progetti di ricerca nazionali e internazionali sulla gestione ambientale degli allevamenti zootecnici, sviluppando modelli di calcolo e software a supporto degli imprenditori agricoli e dell'amministrazione pubblica.

GABRIELE RABAIOTTI

Laureato in Architettura presso il Politecnico di Milano. È dottore di ricerca in pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio presso l'Istituto Universitario di Venezia, dipartimento di pianificazione. È inoltre ricercatore presso il Politecnico di Milano dove insegna Analisi della città e del territorio e progettazione di politiche urbane. Da anni si interessa di politiche della casa e di interventi integrati a scala locale in quartieri difficili. Ha avviato e sviluppato un filone di ricerca e consulenza nel campo dell'housing sociale e delle politiche di rigenerazione urbana.

Collabora stabilmente con l'IRS, Istituto per la ricerca sociale.

PIPPO RANCI

Professore fuori ruolo di Politica Economica nell'Università Cattolica di Milano.

È stato Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas dal 1996 al 2003; ha diretto la Florence School of Regulation presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze.

EMANUELE RANCI ORTIGOSA

Presidente emerito e direttore scientifico dell'IRS, è direttore della rivista *Prospettive sociali e sanitarie* e della collana *Politiche sociali*, edita da Francoangeli.

Svolge dal 1971 attività di ricerca, consulenza, formazione sulle politiche sociali e sociosanitarie.

Insegna Politica sociale e Progettazione e valutazione delle politiche e dei servizi sociali all'Università degli Studi di Siena e all'Università di Venezia.

PIA SARACENO

Si è laureata in Economia alla Bocconi specializzandosi a Cambridge UK in Economia dello sviluppo. Dopo una esperienza di lavoro presso la Montedison è entrata in IRS nel 1976 divenendone nel 1980 il Direttore e dal 1998 al 2000 il Presidente. Nel 2000 ha fondato Ref assumendone la carica di Amministratore Delegato. Ha costituito e diretto l'unità di previsione, ideato la pubblicazione Congiuntura Ref costituito l'Osservatorio Energia di Ref. Come coordinatore del settore energia negli ultimi anni ha realizzato numerose ricerche sull'impatto delle modifiche legislative del settore per il consumatore finale. Le analisi ed il monitoraggio della legislazione sono pubblicate nella collana dei contributi di Ricerca Ref e nelle pubblicazioni periodiche dell'Osservatorio.

FERDINANDO TARGETTI

Laureato alla Bocconi e specializzato all'Università di Cambridge (UK). Professore ordinario di Politica Economica

all'Università di Trento dal 1984. Già direttore della Scuola di Studi Internazionale di quell'Università. È stato deputato nella XIII legislatura (1996-2001) per l'Ulivo (Ds) e membro della Commissione finanze e della Commissione dei 30 per la riforma fiscale. Ha insegnato nell'Università Bocconi, nelle università di Brescia, Parigi e Trento. Ha pubblicato per giornali scientifici e case editrici italiane ed estere su vari temi e in particolare recentemente in tema di globalizzazione. È stato per molti anni commentatore economico de *l'Unità* e oggi collabora con *Astrid* e *NelMerito*. È consigliere di sorveglianza di Banca Intesa SanPaolo.

UGO TARGETTI

Architetto urbanista, libero professionista. Già ricercatore e docente di pianificazione territoriale e di urbanistica alla Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano. Amministratore pubblico dal 1975. Vicepresidente e assessore al territorio e ai trasporti della Provincia di Milano (1995 -1999). Presidente del Parco Agricolo Sud Milano (1995 - 1997). Consulente per la pianificazione territoriale del Parco Agricolo Sud Milano (2004 -2009).

**IN COLLABORAZIONE CON
GRUPPO CONSILIARE REGIONALE
DEL PARTITO DEMOCRATICO
CON IL SOSTEGNO DI**

ALA
ASSOCIAZIONE **LOMBARDIA** APERTA